



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 8111

### UCHWAŁA NR 9.213.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 9 kwietnia 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LV.460.2024 Rady Miejskiej w Przytyku z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii na obszarze Gminy Przytyk- mikroinstalacji fotowoltaicznych**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr LV.460.2024 Rady Miejskiej w Przytyku z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii na obszarze Gminy Przytyk- mikroinstalacji fotowoltaicznych, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Gminie Przytyk skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

#### Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała uchwały Nr LV.460.2024 Rady Miejskiej w Przytyku z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie określania zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii na obszarze Gminy Przytyk- mikroinstalacji fotowoltaicznych.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

W tytule badanej uchwały Rada Miejska w Przytyku wskazała, że badana uchwały dotyczy zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Przytyk na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii na obszarze Gminy Przytyk- mikroinstalacji fotowoltaicznych.

W § 1 ust. 2 ww. uchwały postanowiono, cyt. „Zasady udzielania dotacji, o których mowa w ust.1, określa Regulamin stanowiący załącznik do niniejszej uchwały”.

Następnie w § 1 pkt 6 i § 2 Regulaminu udzielania dotacji celowych na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii, zwanego dalej Regulaminem oraz w tytule załącznika nr 2 do Regulaminu zawarto regulacje, odnoszące się do zakupu i montażu ogniw fotowoltaicznych.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1436 z późn. zm.), przez mikroinstalację rozumie się: instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW. Natomiast ogniwa fotowoltaiczne, zgodnie z art. 45 ust. 6 ww. ustawy, wykorzystywane są, jako jeden z elementów, do określenia ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii.

Nie są to zatem pojęcia tożsame. Powoduje to niespójność pomiędzy tytułem badanej uchwały, który odnosi się do mikroinstalacji fotowoltaicznych, a ww. zapisami przedmiotowej uchwały oraz tytułem załącznika nr 2 do Regulaminu, które mówią o zakupie i montażu ogniw fotowoltaicznych.

Ponieważ badana uchwała ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, stąd też stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy.

Dalej w § 4 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska w Przytyku postanowiła, cyt. „Wysokość dotacji dla wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia, o którym mowa w § 2 wynosi 2.500,00 zł (dwa tysiące pięćset złotych 00/100 groszy) na każdy rozpoczęty kolejny kW mocy zainstalowanej instalacji fotowoltaicznej jednak nie więcej niż 7.000,00 zł (dziesięć tysięcy złotych 00/100 groszy).” Powyższy zapis wskazuje na dwie różne kwoty, do wysokości których dotacja może zostać udzielona. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Przytyku powinna w uchwale jednoznacznie określić wysokość dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Określenie wysokości dotacji celowej może nastąpić, przez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków.

W ocenie Kolegium Izby wprowadzenie dwóch różnych, maksymalnych wysokości dotacji, istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Skoro bowiem organowi stanowiącemu, na mocy przywołanego przepisu, została przyznana kompetencja do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania tej dotacji i sposobu jej rozliczania, to wysokość dotacji, w ocenie Kolegium Izby, powinna być określona jednoznacznie w sposób nie budzący wątpliwości.

Ponadto Rada Miejska w Przytyku w § 5 ust. 3 Regulaminu wskazała, cyt. „Wnioski o przyznanie dotacji będą przyjmowane na podstawie ogłoszenia Burmistrza o naborze wniosków”. Tym samym Kolegium Izby wskazuje, iż organ stanowiący nie ustalił w badanej uchwale terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji oraz scedowała tę czynność na organ wykonawczy.

Dalej, z § 5 ust. 8 Regulaminu o treści, cyt. „Wnioski niekompletne lub nieprawidłowo wypełnione, w przypadku braku uzupełnienia pomimo pisemnego wezwania do uzupełnienia, pozostawia się bez rozpatrzenia”, wynika, iż Rada Miejska w Przytyku nie określiła również terminu do ich uzupełnienia. Wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, a także wyznaczenie terminu do uzupełniania dokumentów, należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany w pełni zrealizować to upoważnienie. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. „stwierdzenie »tryb udzielania« ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny

dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...). W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji, a także wyznaczenie terminu do uzupełniania dokumentów, mieści się w trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji, więc jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy.

W § 5 ust. 11 Regulaminu Rada Miejska w Przytyku zdecydowała, cyt. „Rozstrzygnięcie o przyznaniu dotacji nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”, a w § 7 pkt 3 postanowiono, że Burmistrz może odmówić udzielenia dotacji, w przypadku wskazania we wniosku terminu realizacji zadania niegwarantującego wykonania przedsięwzięcia w danym roku budżetowym. W ocenie Kolegium Izby, powyższe uregulowania wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Następnie załącznik nr 1 do Regulaminu w części II określa, cyt. „Składający wniosek:

- osoba fizyczna
- wspólnota mieszkaniowa
- osoba prawna
- przedsiębiorca
- jednostka sektora finansów publicznych będąca gminną lub powiatową osobą prawną
- inny podmiot (*wpisać jaki*)...

Wnioskodawcy, którzy mogą ubiegać się o dotację, zostali wskazani przez Radę Miejską w Przytyku w § 3 ust. 1 Regulaminu i obejmują podmioty i jednostki wymienione w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem ustawy, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:
  - a) osób fizycznych,
  - b) wspólnot mieszkaniowych,
  - c) osób prawnych,
  - d) przedsiębiorców;
- 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Zastosowanie w załączniku nr 1 do Regulaminu zwrotu „inny podmiot (*wpisać jaki*)...” prowadzi do powstania wewnętrznej niespójności.

Dalej, w części IV załącznika nr 1 do Regulaminu określono, cyt. „Tytuł prawny do budynku/lokalu, na którym ma nastąpić realizacja przedsięwzięcia:

- własność
- współwłasność ustawowa małżeńska
- współwłasność, wspólnota mieszkaniowa
- użytkownik wieczysty
- zarząd
- najemca
- inny tytuł prawny władania nieruchomością (*wpisać jaki*) .....

Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy – Prawo ochrony środowiska, przez tytuł prawny należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Kolegium Izby zauważa, iż w ww. przepisie katalog tytułów prawnych jest zamknięty i jest określony precyzyjnie. Rada Miejska w Przytyku, umieszczając w przedmiotowej uchwale ww. zapisy, uczyniła regulację nieprecyzyjną i jednocześnie pozostawiła otwarty katalog tytułów prawnych.

Należy jeszcze raz podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jej uregulowania powinny być precyzyjne i czytelne.

Zastosowany zwrot, cyt. „inny tytuł prawny władania nieruchomością (wpisać jaki)” jest niezgodny z wymogami § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia załącznika nr 2 do Regulaminu pn. „Rozliczenie dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu ogniw fotowoltaicznych” w zakresie wyrazów „netto” oraz „brutto” wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Nie wynika z niego bowiem upoważnienie do decydowania o sposobie i metodologii wyliczania dotacji z podatkiem VAT. Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20).

Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976), do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, iż uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

**Bożena Zych**