



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 października 2024 r.

Poz. 9966

UCHWAŁA NR 16.321.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 lipca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr IV/37/2024 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej ze środków budżetu miasta przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 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 IV/37/2024 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej ze środków budżetu miasta przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 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 art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i § 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 Miastu Siedlce 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 1 lipca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr IV/37/2024 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej ze środków budżetu miasta przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

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 § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, iż wzór wniosku o dofinansowanie określa Załącznik Nr 1 do uchwały, następnie w § 2 ust. 5 wskazała miejsce składania wniosku, w § 2 ust. 6 określiła, cyt. „Wnioski o dofinansowanie będą rozpatrywane w kolejności ich wpływu do Urzędu Miasta Siedlce do

wyczerpania środków zarezerwowanych w danym roku kalendarzowym w budżecie Miasta Siedlce na dofinansowanie zadań, określonych w § 1 ust. 3 uchwały”. Dalej w § 3 ust. 3 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce uchwaliła, cyt. „W przypadku wyczerpania środków finansowych, których wysokość określa plan dochodów i wydatków budżetu Miasta, złożone wnioski zostaną rozpatrzone odmownie. Ponowne ubieganie się o przyznanie dotacji na zadania, o których mowa w § 1 ust. 3 uchwały wymaga złożenia nowego wniosku”. Na podstawie powyższych regulacji w badanej uchwale, Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miasta Siedlce nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji, wskazała jedynie, że wnioski będą rozpatrywane do wyczerpania środków zarezerwowanych w danym roku kalendarzowym. Zdarzenie dotyczące wyczerpania środków może być znane organowi wykonawczemu, natomiast nie jest znane podmiotom uprawnionym do składania wniosków o dotacje. Zdaniem Kolegium Izby brak wskazania terminu składania wniosków uniemożliwia rozpoczęcie procesu przyznawania dotacji oraz nie gwarantuje zapewnienia jawności postępowania. Wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania o udzielenie dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. 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 (...)”. Zdaniem Kolegium Izby brak określenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W § 2 ust. 7 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Ocena formalna wniosku o dofinansowanie polega na sprawdzeniu pod względem prawidłowości wypełnienia i kompletności. W przypadku niekompletności wniosku bądź nieprawidłowości jego wypełnienia wnioskodawcy będą wzywani do uzupełnienia lub poprawy wniosku. Nieuzupełnienie wniosku lub jego niepoprawienie w wyznaczonym terminie skutkować będzie pozostawieniem go bez rozpatrzenia.” Kolegium Izby wskazuje, że określenie terminu, poprzez wskazanie konkretnej liczby dni do uzupełniania dokumentów, jest elementem trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, do którego odnosi się art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby powyższy element, tj. termin do uzupełnienia, powinien być wyraźnie i jednoznacznie określony w uchwale przez organ stanowiący, a kompetencja ta nie może zostać scedowana na organ wykonawczy. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, w którym Sąd wskazał, cyt. „sformułowanie »tryb udzielania« ma znaczenie bardziej techniczne (...) przez »tryb udzielania« dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

W § 2 ust. 8 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce zawarła następującą regulację, cyt. „Upoważnieni przez Prezydenta Miasta Siedlce pracownicy Referatu Ochrony Środowiska Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Siedlce lub Straży Miejskiej potwierdzają w miejscu planowanej realizacji zadania pracujący system ogrzewania oparty na paliwie stałym, który stanowi trwale wyposażenie i jedyne źródło ogrzewania budynku/lokalu. Z oględzin miejsca planowanej inwestycji sporządza się protokół wraz z dokumentacją fotograficzną”.

Oględziny stanowią formę kontroli, a przeprowadzenie takiej kontroli u beneficjenta dotacji wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zdaniem Kolegium Izby, zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska upoważnienie organu stanowiącego w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej, nie obejmuje swoim zakresem kontroli. Element ten może zostać określony w umowie zawartej pomiędzy Miastem oraz podmiotem, któremu zostanie udzielona dotacja, na podstawie art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych w tym zakresie. Uregulowania zawarte w badanej uchwale jako akcie prawa miejscowego, powinny być wydane, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, że postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący, działając na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie ma uprawnień do określania zadań dla pracowników Referatu Ochrony Środowiska Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Siedlce lub Straży Miejskiej. Niniejszymi zapisami organ stanowiący wkroczył w kompetencje organu wykonawczego.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacje i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (tak wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie. Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 NSA wskazał, cyt. „...Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał...”.

W § 5 ust. 5 uchwały, Rada Miasta Siedlce zobowiązała podmiot ubiegający się o dotację, z którym została podpisana umowa o dofinansowanie zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej, do utrzymania zadania inwestycyjnego, na które otrzymał dofinansowanie z budżetu miasta, przez okres co najmniej 5 lat, licząc od dnia zakończenia inwestycji objętej dofinansowaniem. Ww. postanowienia nie znajdują uzasadnienia w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Obowiązek utrzymania przez beneficjenta dotacji, zadania inwestycyjnego, na które otrzymał dofinansowanie, może wynikać jedynie z przepisów ustawowych. Takiego obowiązku nie nakłada ustawa - Prawo ochrony środowiska. W związku z tym, nie może nakładać uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Niniejsze postanowienia mogą być zamieszczone w umowie, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada Miasta Siedlce określiła, cyt. „Określa się wysokość dofinansowania do realizacji zadań inwestycyjnych, określonych w § 1 ust. 3 uchwały:

- 1) jednorazowo 50 % kosztów zadania polegającego na trwałej zmianie istniejącego systemu ogrzewania opartego na spalaniu paliwa stałego obejmującej podłączenie do miejskiej sieci ciepłnej lub wymianę kotła węglowego, pieców węglowych na kocioł olejowy, elektryczny, pompę ciepła, jednak nie więcej niż:
 - a) 4500,00 zł dla zadania realizowanego przez osoby fizyczne,
 - b) 5500,00 zł dla zadania realizowanego przez wspólnotę mieszkaniową, osobę prawną, przedsiębiorcę lub jednostkę sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną,
- 2) jednorazowo 50 % kosztów zadania polegającego na trwałej zmianie istniejącego systemu ogrzewania opartego na spalaniu paliwa stałego obejmującej wymianę kotła węglowego na gazowy, jednak nie więcej niż:
 - a) 4500,00 zł dla zadania realizowanego przez osoby fizyczne,
 - b) 5500,00 zł dla zadania realizowanego przez wspólnotę mieszkaniową, osobę prawną, przedsiębiorcę lub jednostkę sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną,
- 3) jednorazowo 50 % kosztów zadania polegającego na trwałej zmianie istniejącego systemu ogrzewania opartego na spalaniu paliwa stałego obejmującej wymianę kotła węglowego na system hybrydowy z udziałem OZE obejmujący kocioł gazowy i instalację fotowoltaiczną lub instalację solarną lub pompę ciepła, jednak nie więcej niż:
 - a) 4500,00 zł dla zadania realizowanego przez osobę fizyczną,
 - b) 5500,00 zł dla zadania realizowanego przez wspólnotę mieszkaniową, osobę prawną, przedsiębiorcę lub jednostkę sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną
- 4) jednorazowo 50 % kosztów zadania obejmującego budowę przyłącza kanalizacyjnego do miejskiej sieci kanalizacji sanitarnej jednak nie więcej niż:
 - a) 3500,00 zł dla zadania realizowanego przez osobę fizyczną,
 - b) 4500,00 zł dla zadania realizowanego przez wspólnotę mieszkaniową, osobę prawną, przedsiębiorcę lub jednostkę sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną,
- 5) jednorazowo 50 % kosztów obejmujących zakup i montaż instalacji solarnej lub fotowoltaicznej, jednak nie więcej niż:
 - a) 3500,00 zł dla zadania realizowanego przez osobę fizyczną,

b) 4500,00 zł dla zadania realizowanego przez wspólnotę mieszkaniową, osobę prawną, przedsiębiorcę lub jednostkę sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną.”.

Powyższymi zapisami Rada Miasta Siedlce uzależniła wysokość dotacji od prawnego określenia podmiotu ubiegającego się o dotację, co prowadzi do udzielenia dotacji osobom fizycznym i pozostałym podmiotom w innej kwocie, pomimo wykonania w obu przypadkach jednego z zadań inwestycyjnych określonego w § 1 ust. 3 badanej uchwały. Powyższymi zapisami naruszona została zasada określona w art. 32 Konstytucji RP, w świetle której równe traktowanie polega na równości wszystkich wobec prawa, a także na równym traktowaniu wszystkich przez władze publiczne. Ponadto równość przejawia się w braku możliwości dyskryminowania kogokolwiek w życiu politycznym społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

W § 7 pkt 4 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Ze środków finansowych, określonych w § 1 ust. 1 uchwały, nie będzie finansowane: 4) podatek VAT, jeżeli nie stanowi on kosztu dla dotowanego,”.

Użycie w wyżej wskazanym paragrafie sformułowania dotyczącego „podatku VAT”, w sytuacji, gdy ustalona w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały wysokość dotacji nie została określona jako kwota brutto bądź netto, sprawia, że uregulowania zawarte w § 7 pkt 4 są niezrozumiałe i niespójne z uregulowaniami zawartymi w § 6 ust. 1 uchwały. Podkreślenia wymaga, że ustawa – Prawo ochrony środowiska nie używa zwrotu „dotacja netto” i „dotacja brutto” czy „podatek VAT”. Dlatego też uchwała organu stanowiącego gminy, podejmowana na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie powinna regulować spraw wychodzących poza zakres ustawy. W ocenie Kolegium Izby wyżej zawarte postanowienia Rady Miasta Siedlce w zakresie podatku VAT nie znajdują oparcia w przepisach ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Konsekwentnie do powyższych ustaleń, stwierdzono brak podstaw do żądania od wnioskodawcy oświadczenia dotyczącego sposobu rozliczania podatku VAT zawartego we wniosku o dotację celową na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej stanowiącego Załącznik Nr 1 do badanej uchwały.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Wnioskodawca we własnym zakresie odprowadza należne podatki i inne opłaty związane z otrzymaną dotacją celową, jeżeli są one wymagane na podstawie odrębnych przepisów.”. Następnie w § 8 ust. 2 Rada Miasta Siedlce określiła, cyt. „Wnioskodawcy, któremu odmówiono wypłaty dotacji po weryfikacji rozliczenia rzeczowo – finansowego, nie przysługuje z tego tytułu jakiegokolwiek roszczenie”. W ocenie Kolegium Izby powyższe uregulowania wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby podziela pogląd WSA w Olsztynie wyrażony w wyroku z dnia 24 września 2019 r. II SA/OI 518/19, cyt. „Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.” (tak również: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15).

W Załączniku Nr 3 do badanej uchwały pn. „ROZLICZENIE RZECZOWO – FINANSOWE” jako element sprawozdania w części II, pn. „Sprawozdanie finansowe” w pkt 2 Rada Miasta Siedlce zawarła zapis niedookreślony w swojej treści, cyt. „Ewentualne uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie realizacji dotacji”; w części III pn. „Dodatkowe informacje” Rada Miasta Siedlce określiła, cyt. „Załączniki” i oznaczyła je numerami od 1 do 5, nie wymieniając z nazwy tych załączników. Postanowienia te są nieprecyzyjne i niejasne. Stwarzają niedozwolony luz interpretacyjny, w sytuacji, w której beneficjenci dotacji mieliby wątpliwość, co do wypełnienia tej części sprawozdania z wydatkowania dotacji. Organ wykonawczy mógłby również przyjąć różne kryteria w zakresie rozliczenia wydatkowania dotacji przyznanej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. W uchwale należało w sposób jednoznaczny wymienić z nazwy, jakie to uwagi mogą mieć znaczenie przy ocenie realizacji dotacji, czy też jakie załączniki powinny znaleźć się w sprawozdaniu z wydatkowania dotacji przyznanej na dofinansowanie zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej.

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Zakres uchwały winien

zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, czy wyrokach WSA w Warszawie z dnia: 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 i 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

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

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ponieważ Rada Miasta Siedlce nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji, jak również uzależniła wysokość dotacji od kategorii podmiotu ubiegającego się o dotację. Orzeczenie jedynie częściowej nieważności prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych uregulowań badanej uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych