



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 2746

UCHWAŁA NR 25.509.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 20 listopada 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 61/IX/2024 Rady Miasta Józefowa z dnia 25 października 2024 r. w sprawie zmieniająca Uchwałę Rady Miasta Józefowa Nr 241/VIII/2020 z dnia 29 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie z budżetu Miasta Józefowa, w szczególności ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenia lub naruszenia wymogów korzystania ze środowiska, zadań z zakresu 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. 1465 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 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr 61/IX/2024 Rady Miasta Józefowa z dnia 25 października 2024 r. w sprawie zmieniająca Uchwałę Rady Miasta Józefowa Nr 241/VIII/2020 z dnia 29 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie z budżetu Miasta Józefowa, w szczególności ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenia lub naruszenia wymogów korzystania ze środowiska, zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz § 6 i § 115 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 Miastu Józefów służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 31 października 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 61/IX/2024 Rady Miasta Józefowa z dnia 25 października 2024 r. w sprawie zmieniająca Uchwałę Rady Miasta Józefowa Nr 241/VIII/2020 z dnia 29 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie z budżetu Miasta Józefowa, w szczególności ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenia lub naruszenia wymogów korzystania ze środowiska, zadań z zakresu 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.

Przedmiotową uchwałą zmieniono uchwałę Rady Miasta Józefowa Nr 241/VIII/2020 z dnia 29 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie z budżetu Miasta Józefowa, w szczególności ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenia lub naruszenia wymogów korzystania ze środowiska, zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W pierwszej kolejności, Kolegium Izby zaznacza, że obligatoryjnym elementem uchwały, podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jest wskazanie wysokości dotacji, o którą może się ubiegać potencjalny beneficjent. Zgodnie z art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy, zasady udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Rada Miasta Józefowa zawarła postanowienia dotyczące wysokości dotacji w sposób następujący:

- w § 3 Załącznika nr 1 do badanej uchwały, cyt. „1. Dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych wysokość przyznanej dotacji nie może przekroczyć 40 % kosztów kwalifikowanych oraz maksymalnych kwot dotacji określonych w ust. 4.

2. Dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych wysokość przyznanej dotacji nie może przekroczyć 60 % kosztów kwalifikowanych oraz maksymalnych kwot dotacji określonych w ust. 4.

3. Dla budynków ogrzewanych, innych niż wymienione w ust. 1 i 2 wysokość przyznanej dotacji nie może przekroczyć 60 % kosztów kwalifikowanych oraz maksymalnych kwot dotacji określonych w ust. 4.

4. Zgodnie z rodzajami źródeł ciepła wymienionymi § 1 ust. 1 Regulaminu maksymalna kwota dotacji dla przedsięwzięć realizowanych w budynkach lub lokalach wymienionych w ust. 1-3 wynosi:

Lp.	Rodzaj planowanego do zainstalowania źródła ciepła	Maksymalna kwota dotacji (zł)	Maksymalna intensywność dofinansowania (%)
1	Gruntowa pompa ciepła typu grunt – woda lub woda – woda klasy efektywności energetycznej minimum A++ lub równoważnej (dla temperatury zasilania 55°C).	12 000,00	60 % dla pozostałych budynków i lokali. 40 % dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali w budynkach jednorodzinnych.
2	Powietrzna pompa ciepła typu powietrze – powietrze lub powietrze – woda klasy efektywności energetycznej minimum A+ lub równoważnej (dla temperatury zasilania 55°C).	9 000,00	
3	Kocioł na biomasę o obniżonej emisyjności cząstek stałych o wartości nie większej niż 20 mg/m ³ i klasy efektywności energetycznej minimum A+ lub równoważnej, spełniający wymagania określone w pkt 1 załącznika II do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE (Dz.U. UE L 193 z 21.7.2015, str. 100, z późn. zm.) w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe.	9 000,00	
4	Ogrzewanie elektryczne, które może składać się z jednego lub kilku urządzeń trwale zainstalowanych w budynku/lokalu, tworzących system ogrzewania tego	9 000,00	

	budynku/lokalu.		
5	Kocioł gazowy kondensacyjny. Kotły gazowe kondensacyjne muszą spełniać w odniesieniu do ogrzewania pomieszczeń, wymagania klasy efektywności energetycznej minimum A, na podstawie karty produktu i etykiety energetycznej (dotyczy to również kotłów w ramach zestawów). W przypadku montażu zestawu, zestaw musi spełniać wymagania klasy efektywności energetycznej minimum A.	6 000	
6	Wykonanie przyłącza gazowego	1 000	
7	Projekt i wykonanie wewnętrznej i zewnętrznej instalacji gazowej	1 000	

- w § 3 Załącznika nr 2 do uchwały, cyt.

„1. Ustala się maksymalną wysokość dotacji w wysokości 700,00 zł brutto za tonę usuniętych wyrobów zawierających azbest oraz:

- 1) nie więcej niż 3 000 zł brutto dla jednego Dotowanego w danym roku budżetowym, jeżeli przedmiotem dotacji jest usuwanie odpadów zawierających azbest z terenu nieruchomości zabudowanej budynkiem jednorodinnym, z terenu gospodarstwa rolnego lub z nieruchomości wykorzystywanej na prowadzenie działalności gospodarczej,
- 2) 1000 zł brutto na jeden lokal mieszkalny, jeżeli przedmiotem dotacji jest usuwanie odpadów zawierających azbest z terenu nieruchomości zabudowanej budynkiem wielorodzinnym.

2. Wysokość dotacji nie może być wyższa niż faktycznie poniesione przez wnioskodawcę koszty.”.,

- w § 3 Załącznika nr 3 do uchwały, cyt.

„1. Wysokość dotacji wynosi :

- 1) dla nieruchomości zabudowanej budynkiem lub budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi- do 20 % kosztów kwalifikowanych realizacji inwestycji, jednak nie więcej niż 1 500,00 zł,
- 2) dla pozostałych nieruchomości do 60 % kosztów kwalifikowanych realizacji inwestycji, jednak nie więcej niż 3 000,00 zł.

2. Kosztami kwalifikowanymi są koszty zakupu, budowy lub montażu wymienione w § 1 ust. 3

3. Wysokość dotacji nie może być wyższa niż faktycznie poniesione przez wnioskodawcę koszty.”.,

W kontekście wyżej cytowanych postanowień, organ nadzoru zauważa, iż Rada Miasta Józefowa, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna w uchwale jednoznacznie określić kwotę dotacji, tak aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (tak: 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). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Powyższe postanowienia pozbawiają potencjalnych beneficjentów możliwości obliczenia dofinansowania do planowanej inwestycji. Rada Miasta Józefowa winna jednoznacznie ustawić wysokość dofinansowania, a nie określić tylko górną (maksymalną) granicę dotacji. W konsekwencji, poprzez uchwalone zapisy, Rada Miasta Józefowa nie określiła w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji udzielanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale. Sformułowania, cyt. „nie może przekroczyć 40 % kosztów kwalifikowanych oraz maksymalnych kwot dotacji określonych w ust. 4.” nie dają podmiotowi ubiegającemu się o dofinansowanie wiedzy i pewności, co do należnej kwotowo wielkości dotacji. Jeżeli przykładowo wnioskodawca przedstawi poniesione koszty na realizację inwestycji, polegającej na wykonaniu instalacji gruntu pompy ciepła typu grunt – woda (...) w wysokości 15.000,00 zł, to zgodnie z postanowieniami badanej uchwały mógłby otrzymać dofinansowanie w dowolnej wysokości w przedziale do 40% a maksymalnie 12.000,00 zł.

W ocenie Kolegium Izby takie zapisy uchwały mogą prowadzić do nieuzasadnionej dowolności organu wykonawczego w udzielaniu dotacji, co dodatkowo może prowadzić do naruszenia zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami pieniężnymi, zaplanowanymi na ten cel w budżecie miasta. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy

wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków; nie może zatem zawierać nieprecyzyjnych zapisów, cyt. „nie może przekroczyć”, „nie więcej niż”, „maksymalnie”.

W ocenie Kolegium Izby niewłaściwe określenie wysokości dotacji w uchwale rady gminy istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Następnie Rada Miasta Józefowa w § 4 ust. 2 pkt 4 Załącznika nr 1 do badanej uchwały postanowiła, cyt. „Do wniosku o udzielenie dotacji winny być dołączone następujące dokumenty: (...) oświadczenie wnioskodawcy dotyczące podatku od towarów i usług - nie dotyczy osób fizycznych niepodlegających obowiązkowi wpisu i nie wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;”.

Kolegium stoi na stanowisku, że wymaganie powyższych informacji nie znajduje oparcia w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Z treści uregulowań badanej uchwały nie wynikają żadne postanowienia, które uzasadniałyby konieczność powzięcia przez organy Miasta Józefowa powyższych informacji. Brak uregulowania w uchwale kwestii różnicowania podmiotów, na kategorie „dotyczące podatku od towarów i usług” lub „niedotyczące podatku od towarów i usług” czyni powyższy zapis (wymóg) niejasnym. Przykładowo, czy twierdząca odpowiedź będzie miała wpływ na wysokość udzielanej dotacji, czy też nie.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby stoi na stanowisku, że Rada Miasta Józefowa, określając ww. wymogi, w sposób istotny naruszyła przepisy art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto badana uchwała zawiera nieostre sformułowania, takie jak „w szczególności”, „dodatkowych dokumentów”:

- § 2 ust. 1 Załączników nr 1, 2 i 3 do uchwały, cyt. „Wnioskodawcą może być jedynie podmiot posiadający prawo do dysponowania nieruchomością w celu realizacji inwestycji w szczególności w formie własności, współwłasności, najmu lub posiadania samoistnego”, które pozostawia swobodę oceny organowi dokonującemu wyliczenia.
- § 4 ust. 4 Załączników nr 2, 3, cyt. „Wnioskodawca może zostać zobowiązany do złożenia dodatkowych dokumentów potwierdzających stan prawny nieruchomości.”.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Formułowanie zapisów niewyczerpujących katalogu tytułów prawnych określonego np. w art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska czy stanowienie wymogu przedłożenia nieokreślonych w uchwale dokumentów oznacza, że przepisy uchwały są nieostre i niejednoznaczne.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05, w którym Sąd, powołując się na wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące. Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby zauważa, że wypełnienie ustawowego wymogu określenia zasad i trybu udzielenia dotacji, a także sposobu jej rozliczania, można uznać za spełnione, jeżeli regulacja jest kompletna (wyczerpuje dyspozycję zawartą w danym przepisie prawa, a w tym przypadku w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska) oraz jest ze sobą spójna.

Kolegium Izby wskazuje zatem, iż realizując swoje kompetencje, organ stanowiący musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Brak jednoznacznego określenia wysokości dotacji czy kręgu podmiotów dysponujących konkretnym tytułem prawnym do nieruchomości, prowadzi do przeniesienia ustawowego uprawnienia organu stanowiącego na organ wykonawczy. W ocenie Kolegium Izby niniejsze zaniechanie stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto analiza treści uchwały wraz z załącznikami wykazała inne nieprawidłowości, które w sposób istotny naruszają przepisy prawa.

W § 1 ust. 16 Załącznika nr 1 do uchwały organ stanowiący postanowił, cyt. *„Dotacja nie będzie udzielana na wymianę lub zamontowanie źródła ciepła w budynkach będących w trakcie budowy, przebudowy lub rozbudowy.”*.

Zdaniem Kolegium Izby wykluczenie beneficjentów posiadających nieruchomości będące w trakcie przebudowy lub rozbudowy z możliwości realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska prowadzi do faktycznego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji.

Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych powyżej regulacji, o dotację nie będą mogli ubiegać się przykładowo podmioty będące w posiadaniu nieruchomości w trakcie gruntownych inwestycji, polegających na przebudowie i rozbudowie, wyposażone w szkodliwe dla środowiska źródła ciepła.

Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowania, zawężające przedmioty podlegające dofinansowaniu, prowadzą w istocie do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanego w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, które mogłyby z dotacji skorzystać. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. *„czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądate, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”*.

W związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje, że organ stanowiący, dokonując ograniczenia adresatów uchwały przez zastrzeżenie dodatkowych cech uprawniających do ubiegania się o dotację (tj. konkretnych rodzajów nieruchomości), wykroczył poza uprawnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, w myśl którego finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu 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.

Powyższe istotnie narusza także art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Na niedopuszczalność ograniczenia kręgu podmiotów ubiegających się o dotację zwracają uwagę sądy administracyjne, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897, cyt. *„(...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 Prawo ochrony środowiska nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych dotacji, wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”*, czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18, cyt. *„organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”* (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22).

Następnie należy zauważyć, że Rada Miasta Józefowa w § 6 załączników do uchwały nr 1-3 uchwaliła tożsame regulacje w zakresie usunięcia braków we wnioskach bez ustalenia terminów ich dokonania, cyt. *„1. Burmistrz Miasta Józefowa wzywa pisemnie wnioskodawcę do usunięcia braków uniemożliwiających rozpatrzenie wniosku.*

2. Wnioskodawca zobowiązany jest do uzupełnienia wniosku w terminie wyznaczonym przez Burmistrza.

3. *W przypadku nieuzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, wniosek ten pozostanie bez rozpatrzenia i nie będzie brany pod uwagę w dalszej procedurze, o czym wnioskodawca zostanie zawiadomiony w formie pisemnej.*

4. *Do obliczania terminów stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.*”.

Rada Miasta Józefowa, uchwalając ww. zapisy, w istocie scedowała na organ wykonawczy ustawowe kompetencje w zakresie określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji należące do rady gminy.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stwierdza, że Rada Miasta Józefowa, przekazując Burmistrzowi Miasta Józefowa swoje obowiązki we wskazanym zakresie, nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z przepisów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W szczególności wskazać należy, że Rada Miasta Józefowa nie określiła we właściwy sposób trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji.

Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego.

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych, przykładowo wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.”, czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”.

Następnie Rada Miasta Józefowa zawarła regulacja wykraczające poza delegację przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska:

Załącznik nr 1:

- w § 1 ust. 17 uchwalono, cyt. „Dotacje na wykonanie inwestycji, o której mowa w ust. 1 pkt 5, 6 i 7 będzie udzielana do czasu wprowadzenia przepisów zabraniających finansowania ze środków publicznych zakupu i montażu urządzeń grzewczych na paliwa kopalne.”,
- w § 11 uchwalono, cyt. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez właściwą komórkę merytoryczną rozliczenia, o którym mowa w § 10, do wysokości przyznanych środków w terminie 14 dni od daty zaakceptowania rozliczenia, jednak nie później niż do końca roku budżetowego, na który udzielana jest dotacja. 2. Przed dokonaniem wypłaty sporządzany jest protokół końcowy, potwierdzający zrealizowanie inwestycji.”.

Załącznik nr 2:

- w § 12 uchwalono, cyt. „1. Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę nastąpi po zaakceptowaniu przez właściwą komórkę merytoryczną rozliczenia, o którym mowa w § 10, do wysokości przyznanych środków, nie więcej jednak niż do kwoty faktycznie poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania rozliczenia, jednak nie później niż do końca roku budżetowego, na który udzielana jest dotacja. 2. Przed dokonaniem wypłaty sporządzany jest protokół końcowy, potwierdzający zrealizowanie inwestycji.”,
- w § 7 ust. 4, cyt. „Na podstawie treści wniosku o udzielenie dotacji oraz uwzględniając dostępne środki finansowe, właściwa komórka merytoryczna przygotowuje umowy o udzielenie dotacji.”,
- w § 1 ust. 5, cyt. „Usunięcie azbestu z terenu nieruchomości może zostać dokonane dopiero po przeprowadzeniu przez pracownika Urzędu Miasta Józefowa kontroli na nieruchomości, w celu weryfikacji stanu opisanego we wniosku o udzielenie dotacji ze stanem faktycznym lub po przekazaniu wnioskodawcy pisemnego potwierdzenia, że stan faktyczny został potwierdzony na podstawie złożonych dokumentów.”.

Załącznik nr 3:

- w § 11 uchwalono, cyt. „1. Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę nastąpi po zaakceptowaniu przez właściwą komórkę merytoryczną rozliczenia, o którym mowa w § 10, do wysokości przyznanych środków, nie więcej jednak niż do kwoty faktycznie poniesionych przez wnioskodawcę wydatków, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania rozliczenia, jednak nie później niż do końca roku budżetowego, na który udzielana jest dotacja. 2. Przed dokonaniem wypłaty sporządzany jest protokół końcowy, potwierdzający zrealizowanie inwestycji”,
- w § 7 ust. 4 uchwalono, cyt. „Na podstawie treści wniosku o udzielenie dotacji oraz uwzględniając dostępne środki finansowe, właściwa komórka merytoryczna przygotowuje umowy o udzielenie dotacji.”.

Przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że wyżej cytowane zapisy badanej uchwały nie znajdują oparcia w przepisie stanowiącym podstawę uchwalenia badanej uchwały.

Zarówno zapisy o przepisach prawa „zabraniających” udzielania dotacji jak i zapisy o zasadach dokonywania przelewu środków na rachunek bankowy po przeprowadzonym procesie udzielenia dotacji, unormowania o kontroli na nieruchomości objętej dotacją, czy procesie sporządzania projektów umów o dotację, nie mieszczą się w delegacji cyt. przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który zobowiązuje organ stanowiący jedynie do: określenia zasad udzielania dotacji celowej obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom generalnej zasady legalizmu, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Akty prawa miejscowego jako ustanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych stanowią źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Tak więc kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać, muszą one być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej.

Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, tj. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, co potwierdza wyżej przytoczone orzecznictwo sądów administracyjnych.

W dalszych regulacjach poszczególnych załączników, Rada Miasta Józefowa zawarła postanowienia dotyczące dodatkowych naborów wniosków i tak:

Załącznik nr 1, 2 i 3 - w § 5 ust. 2 postanowiono odpowiednio, cyt.

- „Dopuszcza się możliwość ogłoszenia przez Burmistrza Miasta Józefowa dodatkowego naboru wniosków o udzielenie dotacji lub zamknięcie naboru wcześniej w przypadku odpowiednio niewyczerpania środków finansowych na dotację albo wcześniejszego wyczerpania środków finansowych.”,
- „Dopuszcza się możliwość ogłoszenia przez Burmistrza Miasta dodatkowego naboru wniosków o udzielenie dotacji, lub zamknięcie naboru wcześniej w przypadku odpowiednio nie wyczerpania środków na dotację albo wcześniejszego wyczerpania środków finansowych przeznaczonych na dotację.”,
- „Dopuszcza się możliwość ogłoszenia przez Burmistrza Miasta dodatkowego naboru wniosków o udzielenie dotacji, lub zamknięcie naboru wcześniej w przypadku odpowiednio nie wyczerpania środków na dotację albo wcześniejszego wyczerpania środków na dotację.”.

Cytowane zapisy są ogólne i nie wynika z nich jasno, w jakich terminach mogłoby nastąpić skrócenie naboru bądź ogłoszenie dodatkowego naboru.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby, skrócenie naboru wniosków może prowadzić do powstania - u osób ubiegających się o dotację - wątpliwości, co do możliwości finalnego uzyskania środków z budżetu miasta na realizację inwestycji. W tym zakresie regulacje uchwały powinny być na tyle precyzyjne, by potencjalny wnioskodawca mógł zaplanować i prawidłowo aplikować o przyznanie dotacji.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny. 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. Kolegium Izby wskazuje, że na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W myśl zaś § 6 tego załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA 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).

W dalszej kolejności, organ nadzoru wskazuje na zapisy zawarte w poszczególnych załącznikach, dotyczące elementów, jakie będą określone w umowie o dotację i tak:

W Załączniku nr 1:

- § 8 ust. 1, cyt. „*Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o udzielenie dotacji, określającej warunki realizacji i dofinansowania inwestycji. 2. Umowa o udzielenie dotacji zawierana jest po zabezpieczeniu w ramach wydatków majątkowych stosownych środków finansowych. 3. Wysokość maksymalnej kwoty dotacji dla konkretnej inwestycji realizowanej przez wnioskodawcę określa umowa o udzielenie dotacji,*
- § 10 ust. 1, cyt. „*Wnioskodawca zobowiązany jest do przedłożenia w Biurze Obsługi Klienta lub za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej, w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji, wniosku o wypłatę dotacji, według wzoru zatwierdzonego przez Burmistrza Miasta.*”,
- § 10 ust. 5, cyt. „*Termin złożenia dokumentów rozliczeniowych, o których mowa w ust. 1 i 2, jest wyznaczany w umowie o udzielenie dotacji, jednak nie może być późniejszy niż 30 listopada roku, na który dotacja została przyznana*”.

W Załączniku nr 2:

- „§ 8 ust. 1 - 3, cyt. „*1. Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o udzielenie dotacji, określającej warunki realizacji i finansowania lub dofinansowania inwestycji.*
- 2. *Umowa o udzielenie dotacji zawierana jest po zabezpieczeniu w ramach wydatków majątkowych stosownych środków finansowych.*
- 3. *Wysokość kwoty dotacji dla konkretnej inwestycji realizowanej przez wnioskodawcę określa umowa o udzielenie dotacji.*”,
- § 11 ust. 1, cyt. „*Wnioskodawca zobowiązany jest do przedłożenia w Biurze Obsługi Klienta, w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji, pisemnego wniosku o wypłatę dotacji, według wzoru zatwierdzonego przez Burmistrza Miasta.*”,
- § 11 ust. 5, cyt. „*Termin zakończenia realizacji inwestycji, rozumiany jako jej zrealizowanie i złożenie w Biurze Obsługi Klienta dokumentów rozliczeniowych, o których mowa w ust. 2, zostanie wyznaczony w umowie o udzielenie dotacji, jednak nie później niż do 15 grudnia roku, na który dotacja została przyznana.*”.

W Załączniku nr 3:

- § 8 ust. 1, cyt. „*Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o udzielenie dotacji, określającej warunki realizacji i finansowania lub dofinansowania inwestycji.*
- 2. *Umowa o udzielenie dotacji zawierana jest po zabezpieczeniu w ramach wydatków majątkowych stosownych środków finansowych.*
- 3. *Wysokość kwoty dotacji dla konkretnej inwestycji realizowanej przez wnioskodawcę określa umowa o udzielenie dotacji*”,

- § 10 ust. 1, cyt. „*Wnioskodawca zobowiązany jest do przedłożenia w Biurze Obsługi Klienta lub za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej, w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji, pisemnego wniosku o wypłatę dotacji, według wzoru zatwierdzonego przez Burmistrza Miasta.*”.
- § 10 ust. 5, cyt. „*Termin złożenia dokumentów rozliczeniowych, o których mowa w ust.1 i 2, jest wyznaczany w umowie o udzielenie dotacji, jednak późnienie może być późniejszy niż 15 grudnia roku, na który dotacja została przyznana.*”.

Wyżej przytoczonymi zapisami określono elementy, jakie winna zawierać umowa. Zakres tych regulacji nie znajduje umocowania w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazać należy, że zgodnie z § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Zatem cytowane postanowienia, w wyżej wyspecyfikowanych jednostkach redakcyjnych poszczególnych załączników do uchwały, istotnie naruszają art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podkreślenia wymaga, że przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych nie uprawnia organu stanowiącego do doprecyzowywania treści umowy, natomiast zobowiązuje organ wykonawczy gminy, w przypadku udzielenia dotacji, do zawarcia umowy, która będzie regulowała, co najmniej kwestie w nim określone.

Zatem, w ocenie Kolegium Izby kształtowanie i stanowienie elementów umowy wykracza poza kompetencje organu stanowiącego, a tym samym narusza w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Końcowo, Kolegium Izby podkreśla, że za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (tak: wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionej sprawy, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem istotnymi wadami dotknięty jest szeroki zakres jej postanowień, w tym tych koniecznych (wysokość dotacji, postanowienia ograniczające krąg podmiotów). Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych przepisów uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać. Tym samym konieczne jest orzeczenie nieważności uchwały w całości, a nie jedynie w części.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby uznało, iż Rada Miasta Józefowa naruszyła w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 43 ustawy o finansach publicznych oraz § 6 i § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski