



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 2750

### UCHWAŁA NR 25.514.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 20 listopada 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XI/380/2024 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 października 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce 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 w części uchwały Nr XI/380/2024 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 października 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, tj.

- 1) § 5 ust. 2 załącznika nr 7;
- 2) część II pkt 7 załącznika nr 1;
- 3) część II pkt 7 załącznika nr 2;
- 4) część II pkt 3 i pkt 5 załącznika nr 3;
- 5) część II pkt 6 i pkt 9 załącznika nr 4;
- 6) część II pkt 5 i pkt 8 załącznika nr 5;
- 7) część II pkt 8 i pkt 11 załącznika nr 6;
- 8) część II pkt 4 i pkt 7 załącznika nr 8;
- 9) § 9 załącznika nr 7;
- 10) § 13 ust. 1 i ust. 3 załącznika nr 7;
- 11) § 13 ust. 2 załącznika nr 7 w zakresie wyrazów „o którym mowa w ust. 1.”;
- 12) § 14 załącznika nr 7,

z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530), a także § 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 Stołecznemu Warszawa 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 24 października 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XI/380/2024 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 października 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce 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 Rada Miasta Stołecznego Warszawy zmieniła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu m.st. Warszawy na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej realizowanych na terenie m.st. Warszawy uchwalone uchwałą nr XIX/487/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 11646 oraz z 2022 r. poz. 12183).

W toku badania Kolegium Izby ustaliło, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy w § 5 ust. 2 załącznika nr 7 do badanej uchwały zawarła postanowienia dotyczące dodatkowych naborów wniosków, cyt. „Dopuszcza się możliwość ogłoszenia dodatkowego naboru wniosków o udzielenie dotacji.”.

Cytowany zapis jest ogólny i nie wynika z niego jasno przez kogo (jaki organ), w jakich okolicznościach miałyby nastąpić ogłoszenie dodatkowego naboru oraz w jakich terminach, co nie spełnia wymogów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w myśl którego 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.

W ocenie Kolegium Izby regulacje uchwały w tym zakresie powinny być na tyle precyzyjne, aby potencjalny wnioskodawca mógł zaplanować i prawidłowo aplikować o przyznanie dotacji.

Organ nadzoru 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 (do 2003.12.31) 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 oraz wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2024 r. I GSK 1262/20).

Następnie w załącznikach do badanej uchwały organ stanowiący zawarł regulacje dotyczące podatku VAT oraz kwot netto i brutto:

W załączniku nr 1 do uchwały, w:

- część II pkt 7, cyt. „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT):

☐ tak, ☐ nie”.

W załączniku nr 2 do uchwały, w:

- część II pkt 7, cyt. „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT):

☐ tak, ☐ nie”.

W załączniku nr 3 do uchwały, w:

- część II pkt 3, cyt. „Planowany całkowity koszt inwestycji [podaj kwotę brutto, jeśli nie możesz odliczyć VAT]: zł ☐ brutto ☐ netto”,

- część II pkt 5, cyt. „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT):

☐ tak, ☐ nie.”.

W załączniku nr 4 do uchwały, w:

- część II pkt 6, cyt. „Planowany koszt całkowity inwestycji [podaj kwotę brutto, jeśli nie możesz odliczyć VAT]: zł ☐ brutto ☐ netto”,

- część II pkt 9, cyt. „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT):

☐ tak, ☐ nie.”.

W załączniku nr 5 do uchwały, w:

- część II pkt 5, cyt. „Planowany całkowity koszt inwestycji [podaj kwotę brutto jeśli nie możesz odliczyć VAT]: zł ☐ brutto ☐ netto ”,

- część II pkt 8, cyt. „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT):

☐ tak, ☐ nie.”.

W załączniku nr 6 do uchwały, w:

- część II pkt 8, cyt. „Planowany całkowity koszt inwestycji [podaj kwotę brutto jeśli nie możesz odliczyć VAT]: zł ☐ brutto ☐ netto”,

- część II pkt 11, cyt. „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT):

☐ tak, ☐ nie.”.

W załączniku nr 8 do uchwały, w:

- część II pkt 4, cyt. „Planowany całkowity koszt inwestycji [podaj kwotę brutto, jeśli nie możesz odliczyć VAT]: zł ☐ brutto ☐ netto”,

- część II pkt 7, cyt. „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT):

☐ tak, ☐ nie.”.

W ww. załącznikach do uchwały, które zawierają wzory wniosków do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o udzielenie dotacji, zawarto wymóg wskazania, cyt. „Planowany całkowity koszt inwestycji [podaj kwotę brutto jeśli nie możesz odliczyć VAT]: zł ☐ brutto ☐ netto”, „Mogę odliczyć od kosztów inwestycji podatek od towarów i usług (VAT): ☐ tak, ☐ nie.”.

W ocenie Kolegium Izby, wymaganie powyższych informacji nie znajduje oparcia w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto z treści uregulowań badanej uchwały nie wynikają żadne postanowienia, które uzasadniałyby konieczność powzięcia przez organy Miasta Stołecznego Warszawy powyższych informacji. Brak uregulowania w uchwale kwestii różnicowania podmiotów, którym przysługuje takie prawo i którzy takiego prawa nie mają, czyni powyższy zapis (wymóg) niejasnym. Przykładowo, czy twierdząca odpowiedź będzie miała wpływ na wysokość udzielanej dotacji, czy, np. wartości wskazane w przedłożonych fakturach będą uwzględniane w kwotach brutto czy netto.

Powyższe może prowadzić do nieuprawnionego różnicowania podmiotów, w ramach danej kategorii, którego skutkiem byłoby ograniczenie kręgu odbiorców (beneficjentów).

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy, określając ww. wymogi w sposób istotny naruszyła przepisy art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby postanowienia badanej uchwały w powyższym zakresie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony

środowiska w związku z art. 403 ust. 4 przywołanej ustawy, w myśl którego finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 ustawy, 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.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na zapisy zawarte w załączniku nr 7, które odnoszą się do umowy o udzielenie dotacji. I tak:

- § 9 „Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o udzielenie dotacji, określającej wysokość kwoty dotacji oraz zakres, warunki realizacji i dofinansowania inwestycji.”,
- § 13 ust. 1 „Po zakończeniu realizacji inwestycji wnioskodawca zobowiązany jest do przedłożenia w Urzędzie m.st. Warszawy, w terminie wynikającym z umowy o udzielenie dotacji, pisemnego rozliczenia dotacji, według wzoru określonego w załączniku do umowy o udzielenie dotacji.”,
- § 13 ust. 3 „Termin zakończenia realizacji inwestycji, rozumiany jako jej zrealizowanie i złożenie w BOŚ dokumentów rozliczeniowych, o których mowa w ust. 2, zostanie wyznaczony w umowie o udzielenie dotacji, jednak nie później niż do 30 listopada roku, na który dotacja została przyznana, chyba że strony umowy o udzielenie dotacji postanowią inaczej”.

Zakres regulacji § 9, § 13 ust. 1 i ust. 3 nie znajduje umocowania w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym w jej art. 403 ust. 5. Wskazać również 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 załącznika nr 7 i konsekwentnie § 13 ust. 2 w zakresie wyrazów: „o którym mowa w ust. 1,” załącznika nr 7 istotnie naruszają przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 250 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga, że przepisy art. 250 ustawy o finansach publicznych nie uprawniają organu stanowiącego do doprecyzowywania treści umowy, natomiast zobowiązują organ wykonawczy gminy, w przypadku udzielenia dotacji, do zawarcia umowy, która będzie regulowała, co najmniej kwestie w nim określone. Zgodnie bowiem z art. 250 ustawy, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V ustawy.

Zatem, w ocenie Kolegium Izby kształtowanie i stanowienie elementów umowy wykracza poza kompetencje organu stanowiącego.

Następnie w § 14 załącznika nr 7 do badanej uchwały uchwalono zapis wykraczający poza delegację przepisu będącego podstawą uchwalenia niniejszej uchwały, cyt. „Przekazanie dotacji, na rachunek bankowy wskazany przez wnioskodawcę, nastąpi po zaakceptowaniu przez BOŚ rozliczenia, o którym mowa w § 13, do wysokości przyznanych środków, jednak w kwocie nie wyższej niż wskazana w § 3, w terminie 21 dni od daty zaakceptowania przez BOŚ rozliczenia.”.

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 rozliczania.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że cytowany zapis § 14 załącznika nr 7 nie znajduje oparcia w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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 w związku z powyższym istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego- art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska .

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15, gdzie Sąd stwierdził, że: „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.”. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (w całości lub w części) 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 (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15).

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

Przewodniczący  
**Wojciech Tarnowski**