

Uchwała Nr 7.162.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 marca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXV/600/2024 Rady Gminy Czosnów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Czosnów na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi w ramach poprawy jakości powietrza na terenie Gminy Czosnów

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 LXXV/600/2024 Rady Gminy Czosnów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Czosnów na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi w ramach poprawy jakości powietrza na terenie Gminy Czosnów, 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 Czosnów 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 23 lutego 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXXV/600/2024 Rady Gminy Czosnów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Czosnów na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi w ramach poprawy jakości powietrza na terenie Gminy Czosnów. 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.

Rada Gminy Czosnów określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Czosnów na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi celem ograniczenia zanieczyszczenia powietrza ze źródeł tzw. niskiej emisji, w tym kryteria wyboru przedsięwzięcia do dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczenia – zgodnie z „Regulaminem udzielania dotacji na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi w ramach poprawy jakości powietrza na terenie Gminy Czosnów”, stanowiącym Załącznik do badanej uchwały.

W § 3 pkt 1 Załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt. „Ileokroć w Regulaminie jest mowa o:

1) starych źródłach ciepła zasilanych paliwami stałymi należy przez to rozumieć w szczególności niskosprawne i nieekologiczne źródła ciepła tj. kotły, piece, kominki, kozy, kuchnie węglowe, piekarniki - zasilane paliwem stałym: węglem, koksem, miałem, ekogroszkiem, drewnem, stanowiące główne źródło ogrzewania.”.

W ocenie Kolegium Izby użycie sformułowania „w szczególności” może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby 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 (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05 oraz wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

W § 5 ust. 2 Załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt. „Wnioskodawcą może być osoba fizyczna, wspólnota mieszkaniowa, osoba prawna, przedsiębiorca, a także jednostka sektora finansów publicznych będąca gminą lub powiatową osobą prawną posiadającą tytuł prawny do nieruchomości wynikający z prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub inny (w przypadku innego prawa niż własność Wnioskodawca powinien posiadać i przedłożyć w Urzędzie zgodę właściciela nieruchomości).”.

Następnie we wniosku o udzielenie dotacji celowej, stanowiącym Załącznik Nr 1 do Regulaminu udzielania dotacji na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi w ramach poprawy jakości powietrza na terenie Gminy Czosnów, w części IV. Załącznika Nr 1 do ww. Regulaminu Rada Gminy Czosnów określiła cyt. „Tytuł prawny do budynku/lokalu, w którym realizowane będzie przedsięwzięcie:

- ☐ własność;
- ☐ współwłasność;
- ☐ użytkowanie wieczyste;
- ☐ zarząd;
- ☐ inny (jaki?).....”

oraz w oświadczeniu o prawie dysponowania nieruchomością, stanowiącym, Załącznik Nr 2 do ww. Regulaminu, Rada Gminy Czosnów określiła, cyt. „Tytuł, z którego wynika prawo do dysponowania ww. nieruchomością na cele budowlane:..... nr księgi wieczystej (np. własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste)”.

W ocenie Kolegium Izby ww. postanowienia w zakresie tytułu prawnego, tj. § 5 ust. 2 Załącznika do badanej uchwały, Załącznika Nr 1 do Regulaminu udzielania dotacji na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi w ramach poprawy jakości powietrza na terenie Gminy Czosnów oraz oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością, stanowiącym Załącznik Nr 2 do ww. Regulaminu, stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym, ilekroć w ustawie mowa jest o tytule prawnym rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyrokach z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, a także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

Nie budzi wątpliwości fakt, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym, uregulowania w niej zawarte powinny zostać wydane, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. na podstawie upoważnień ustawowych.

W ramach kompetencji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Gminy Czosnów 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. W związku z powyższym - przy określaniu zasad udzielania dotacji - należy mieć na uwadze art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym ilekroć w ustawie mowa jest o tytule prawnym rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Dalej Kolegium Izby zauważa, iż regulacje § 6 ust. 2 Załącznika do badanej uchwały o treści, cyt. „Umowa o udzielenie dotacji określa w szczególności warunki przyznania i rozliczenia dotacji celowej.” oraz § 6 ust. 3 Załącznika do badanej uchwały o treści, cyt. „Wnioskodawca podpisując umowę, zobowiązuje się do realizacji zadania oraz jego rozliczenia w terminie i na zasadach w niej określonych.”, wykraczają poza delegację ustawową, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami niezaliczonymi do sektora finansów publicznych lub jednostką sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną. Zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), to 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 przepisach ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych.

WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

W rozdziale 3. pn. „Tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej” Załącznika do badanej uchwały w § 16 ust. 1 Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt. „Wnioski o udzielenie dotacji celowej będą przyjmowane od 2 stycznia danego roku kalendarzowego, z tym że w 2024 roku wnioski o dofinansowanie będą przyjmowane od 6 maja.” oraz w § 17 ust. 2 Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt. „Wnioski złożone przed terminem, jak również po upływie terminu określonego w ogłoszeniu o naborze zostaną pozostawione bez rozpoznania.”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Gminy Czosnów nie ustaliła w badanej uchwale terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym sędowała tę czynność na organ wykonawczy. Ograniczyła się jedynie do wskazania daty początkowej, bez wyraźnego ustalenia daty, do której wnioskodawcy mogą ubiegać się o przyznanie dotacji celowej, co potwierdza również zapis ww. § 17 ust. 2 Załącznika do badanej uchwały, iż termin zostanie określony w ogłoszeniu o naborze.

W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego, a kompetencja ta nie może zostać sędowana na

organ wykonawczy (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22).

Brak określenia terminu (wyrażający się w tym, że z jednej strony w badanej uchwale określono jedynie termin początkowy składania wniosków, a z drugiej strony odesłano do ogłoszenia o naborze wniosków jako miejsca, w którym ma być określony termin składania wniosków) oznacza, iż organ stanowiący de facto nie określił w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w zakresie, w jakim obliuguje on radę do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji.

Badana uchwała nie zawiera koniecznego uregulowania, co oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej.

Dalej w § 17 ust. 9 i 10 Załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt.

„9. Realizacja dotowanego przedsięwzięcia i złożenie wniosku o rozliczenie dotacji powinno nastąpić w terminie do 15 listopada roku, w którym przyznana została dotacja.

10. Odstąpienie od zachowania terminu określonego w ust. 9 może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na pisemny wniosek Wnioskodawcy.”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Czosnów nie ustaliła, o jakie szczególnie uzasadnione przypadki chodzi, które mogą powodować odstąpienie od zachowania terminu realizacji dotowanego przedsięwzięcia i złożenia wniosku o rozliczenie dotacji. Powyższe zapisy badanej uchwały mogą prowadzić do nieuzasadnionej dowolności organu wykonawczego przy udzielaniu dotacji, co dodatkowo może wpływać na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, jak również mogą prowadzić do naruszenia zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami pieniężnymi, zaplanowanymi na ten cel w budżecie gminy.

W ocenie Kolegium Izby powyższe elementy powinny być wyraźnie i jednoznacznie określone 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.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Orzeczenie bowiem 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

Aneta Chmielowiec

Radca Prawny
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie