

Uchwała Nr 10.156.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXXII.321.2022 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Dąbrówka na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XXXII.321.2022 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Dąbrówka na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza, tj. § 3 ust. 2 i ust. 3, § 4 pkt 3, § 9 ust. 3, w zakresie zwrotu, cyt. „w szczególności” oraz § 10 ust. 4 Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Dąbrówka na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza, stanowiącego załącznik do badanej uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Dąbrówka 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 25 marca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXXII.321.2022 Rady Gminy Dąbrówka z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Dąbrówka na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza.

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 Rady Gminy Dąbrówka określone zostały zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Dąbrówka na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza.

W § 3 ust. 2 i ust. 3 oraz § 4 pkt 3 Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu gminy Dąbrówka na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza, zwanego dalej Regulaminem, stanowiącym załącznik do badanej uchwały, Rada Gminy Dąbrówka wskazała, cyt. „§ 3. (...) 2. Dotacja na przedsięwzięcie realizowane w danym budynku może być udzielona tylko jeden raz.

3. O udzielenie dotacji, z zastrzeżeniem § 4, można ubiegać się dla:

- 1) budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- 2) lokalu mieszkalnego (w budynku wielorodzinnym) stanowiącego odrębny przedmiot własności;
- 3) budynku nie mieszkalnego, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza (...).

§ 4. (...) Dotacja nie obejmuje i nie może pokrywać wydatków: (...).

3) poniesionych na zakup i montaż źródeł ciepła w obiektach wykorzystywanych sezonowo, np. w domkach letniskowych”.

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. Na niedopuszczalność ograniczenia kręgu podmiotów zwracają uwagę sądy administracyjne, np. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19 stwierdził, cyt. „(...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji (...), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...) Użyte (...) wyrażenie „w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony”, czy WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18 podkreślił, cyt. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawęzać) 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”.

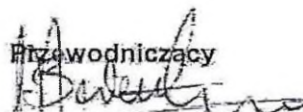
W § 9 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Dąbrówka użyła sformułowania, cyt. „w szczególności”. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący wprowadził zapisy, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym 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 6.06.1995 r., SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26.02.2020 r., I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9.12.2020 r., IV SA/Po 1248/20).

W § 10 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy Dąbrówka postanowiła, cyt. „Wójt Gminy może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przyjąć wniosek złożony po terminie, o którym mowa w ust. 3, jednak nie później niż do dnia 15 października danego roku kalendarzowego”.


Zdaniem Kolegium Izby, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisem art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, jest uprawniony do określenia m.in. trybu postępowania o udzielenie dotacji i jednocześnie ma obowiązek określenia w sposób jednoznaczny wszystkich elementów składających się na ww. upoważnienie ustawowe. Brak doprecyzowania przez Radę Gminy Dąbrówka tych zagadnień mogłoby doprowadzić do swobody działania Wójta Gminy Dąbrówka w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż nie wiadomo, o jakie, cyt. „szczególnie uzasadnione przypadki” chodzi.

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 oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. 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: np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05 oraz wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 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) wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Adresaci regulacji zawartych w uchwale nie mogą mieć wątpliwości co do zawartych w niej zapisów.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielewska
LB-2106