



**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42  
e-mail: [warszawa@warszawa.rio.gov.pl](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)



---

Warszawa, dnia 3 listopada 2021 r.

KI.0011.304.2021.JM.

**Przewodniczący  
Rady Gminy Jaktorów**  
ul. Warszawska 33  
96-313 Jaktorów

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 33.304.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 26 października 2021 roku - w celu służbowego wykorzystania.

*Z poważaniem*

ZASTĘPCA PREZESA  
  
Bożena Zych

**Załączniki:**

Uchwała Nr 33.304.2021  
wraz z uzasadnieniem  
plik kart 2, str. 4

**Otrzymują:**

1 x Adresat  
1 x Wójt Gminy  
1 x aa.



**Uchwała Nr 33.304.2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 26 października 2021 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/296/2021 Rady Gminy Jaktorów z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza w roku 2021**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXVIII/296/2021 Rady Gminy Jaktorów z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza w roku 2021, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), a także § 156 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 przysługuje Gminie Jaktorów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium Izby.

**Uzasadnienie**

W dniu 8 października 2021 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr XXXVIII/296/2021 Rady Gminy Jaktorów z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Jaktorów na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza w roku 2021.

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 § 3 ust. 1 Regulaminu udzielania dotacji na realizację inwestycji polegających na wymianie źródła ciepła na terenie Gminy Jaktorów służących ochronie powietrza, zwanego dalej Regulaminem, stanowiącym załącznik Nr 1 do badanej uchwały, określono, cyt. „Wysokość dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w Gminie Jaktorów wynosi maksymalnie 80% kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż 5 000,00 zł”. Z powyższego zapisu nie wynika, w jakiej wysokości dotacja zostanie udzielona. Rada Gminy Jaktorów, 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. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków. W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale rady gminy istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Następnie w § 4 ust. 10 Regulaminu zawarto zapis, cyt. „Łączna wartość pomocy udzielanej przedsiębiorcy na podstawie niniejszego Regulaminu nie może przekroczyć dopuszczalnej pomocy,

o której mowa w rozporządzeniach wymienionych w § 3, ust 1", natomiast w § 3 ust. 1 Regulaminu (jak wykazano powyżej) została określona wysokość dotacji celowej. Niniejsze nieprawidłowe odesłanie narusza § 156 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Dalej w § 9 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy Jaktorów postanowiła, cyt. „Wnioskodawca jest zobowiązany zwrócić kwotę dotacji wraz z odsetkami, w przypadku jeśli w ciągu 5 lat od odbioru instalacji: 1) zainstaluje w budynku kolejne, bardziej emisyjne, źródło ciepła, 2) zdemontuje źródło ciepła, na wymianę którego została przyznana dotacja, 3) odmówi przeprowadzenia kontroli obiektu lub udostępnienia faktur za paliwo dostarczone do nowego źródła ciepła”. Zamieszczając niniejsze regulacje Rada Gminy Jaktorów wykroczyła poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, a zatem powinna być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

W § 10 Regulaminu Rada Gminy Jaktorów postanowiła, cyt. „Realizacja inwestycji w roku 2021 może nastąpić przed dniem złożenia wniosku o udzielenie dotacji” (ust. 1), „Nie będą uznawane za koszty kwalifikowane wydatki poniesione przez wnioskodawcę przed dniem 01 stycznia 2021 r.” (ust. 2), „Koszty poniesione przez Wnioskodawcę przed podpisaniem umowy o dotację ponoszone są na ryzyko Wnioskodawcy” (ust. 3). Poprzez powyższą regulację Rada Gminy Jaktorów wprowadziła możliwość refundacji kosztów, poniesionych w okresie przed podjęciem uchwały, tj. od 01 stycznia 2021 r. Niniejsze regulacje są sprzeczne z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, jeżeli odrębne przepisy nie określają zasad i trybu udzielania lub rozliczania dotacji celowej, zawiera umowę, która określa w szczególności wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazane środki dotacji. A zatem beneficjent dotacji celowej, aby otrzymać dotację celową w formie pieniężnej na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego z zakresu ochrony środowiska na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, musi najpierw ubiegać się o udzielenie dotacji, następnie powinien zawrzeć umowę o udzielenie dotacji celowej na realizację określonego w tej umowie zadania, następnie za środki otrzymane w formie dotacji celowej powinien zrealizować określone zadanie i w końcu, po jego wykonaniu, rozliczyć dotację celową, tj. wykazać, że zadanie zostało zrealizowane. Tak więc podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska nie mogą otrzymać dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji, która została wykonana przed wejściem w życie uchwały rady gminy w sprawie określenia zasad udzielania dotacji. Przyjęcie takiej zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej oznaczałoby bowiem, że udzielenie i rozliczenie dotacji stanowiłoby refundację wcześniej poniesionych kosztów inwestycji, która nie wynika z art. 126 ustawy o finansach publicznych, stanowiącego ustawową definicję dotacji, jak również z art. 250 tej ustawy odnoszącego się do dotacji celowej. Na zasadność powyższego stanowiska wskazał NSA w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. II GSK 954/15 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. I SA/Łd 951/17). A zatem § 10 Regulaminu uchwały wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. art. 126 i art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Następnie w § 11 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Jaktorów postanowiła, cyt. „W okresie trwałości projektu Gmina Jaktorów zastrzega sobie prawo dokonania kontroli użytkowania źródła ciepła współfinansowanego z dotacji Gminy”, a w załączniku nr 1 do Regulaminu w części III „Oświadczenia inwestora” w pkt 9 określiła, że inwestor składa oświadczenie o treści, cyt. „Zobowiązuję się do eksploatacji realizowanej inwestycji zgodnie z instrukcją producenta urządzenia, przez okres nie krótszy niż 5 lat”. Kolegium Izby zwraca uwagę, że każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. 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 faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Elementy te powinny zostać określone w umowie zawartej pomiędzy gminą oraz podmiotem, któremu zostanie udzielona dotacja, na podstawie art. 403

ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych.

Ponadto zapis § 11 ust. 2 Regulaminu, cyt. „Okres trwałości projektu ustala się na 5 lat, licząc od dnia wypłaty środków z tytułu dotacji”, w ocenie organu nadzoru, także wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, który nie obejmuje swoim zakresem dodatkowego warunkowania dotacji. Niniejsze postanowienia mogą być zamieszczone w umowie, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W załączniku nr 4 do Regulaminu określono wzór umowy oraz załączniki do umowy zawieranej pomiędzy Gminą Jaktorów a beneficjentem dotacji. W przypadku udzielania dotacji celowej, konieczne elementy umowy zostały określone przez ustawodawcę w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby wyraża stanowisko, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został uprawniony do decydowania o elementach umowy, skoro elementy umowy zostały ustawowo uregulowane. Powołane regulacje uchwały istotnie naruszają przepisy art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, cyt. „Z istoty aktu prawa miejscowego, wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne” (tak: wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r. II OSK 1943/18 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r. VIII SA/Wa 596/20).

Rada Gminy Jaktorów w § 1 ust. 12, § 2 ust. 1 pkt 1, § 8 ust. 7 Regulaminu użyła sformułowania, cyt. „w szczególności”, w § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu oraz załączniku nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej na realizację inwestycji polegającej na wymianie źródła ciepła, użyła sformułowań, cyt. „np.” „itd.”, „inne dokumenty (wymienić):”. Ponadto w pkt 2 „Klauzuli informacyjnej dla klientów Urzędu Gminy Jaktorów dotyczącej ochrony danych osobowych” zawarto zapis, cyt. „W sprawach ochrony danych osobowych można kontaktować z ..... tel. ...., e-mail: ....., lub pisemnie na adres urzędu”. Należy podkreślić, 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 oraz uniemożliwiały stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: 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). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zastosowane zwroty, cyt. „np.”, „itp.”, „w szczególności”, „inne” wykraczają poza delegację tych przepisów.

Następnie w części III „Oświadczenia inwestora” załącznika nr 1 do Regulaminu zobowiązano inwestora do złożenia oświadczeń o treści:

- w pkt 2, cyt. „Oświadczam, że przy udzielaniu zamówień na realizację przedmiotowej inwestycji będę stosował/a zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy Pzp, poprzez zawieranie umów w formie pisemnej (chyba, że dla danej czynności zastrzeżona jest inna forma) oraz przy zastosowaniu procedury rozeznania rynku”,
- w pkt 5, cyt. „Wyrażam zgodę na dostarczanie wszelkiej korespondencji dotyczącej wniosku o dofinansowanie oraz przyznanego dofinansowania na adres korespondencyjny lub mailowy ze skutkiem doręczenia”,
- w pkt 6, cyt. „Przyjmuję na siebie pełną odpowiedzialność za odbiór korespondencji dostarczonej na podany przeze mnie adres korespondencyjny lub mailowy, wskazane we wniosku, i będę traktować ją, jako korespondencję skutecznie doręczoną”.

Kolegium Izby zauważa, że zarówno zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, jak i kwestie skuteczności doręczeń regulują akty wyższego rzędu, jakimi są odpowiednio ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.). Formułowanie ogólnych i nieostrych zapisów bądź ich powielanie jest zatem bezcelowe, a w skrajnych przypadkach prowadzić może do niedozwolonych modyfikacji wspomnianych przepisów ustawowych. Wskazane wyżej unormowania są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrzną w treści delegacji ustawowej.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca  
Posiedzenia Kolegium**

  
**Bożena Zych**

RADCA PRAWNY

  
*Aneta Chmielowiec*  
LB-2106

29.10.2021.