



**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)

**Biuro** tel. (22) 621 49 37



**KI.0011.71.2017**

Warszawa, dnia 22.05.2017 r.

**Pani  
Małgorzata Trębińska  
Przewodnicząca Rady Miasta  
Milanówka**

ul. Kościuszki 45  
05 – 822 Milanówek

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 10.71.2017 Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 maja 2017 roku - w celu służbowego  
wykorzystania.

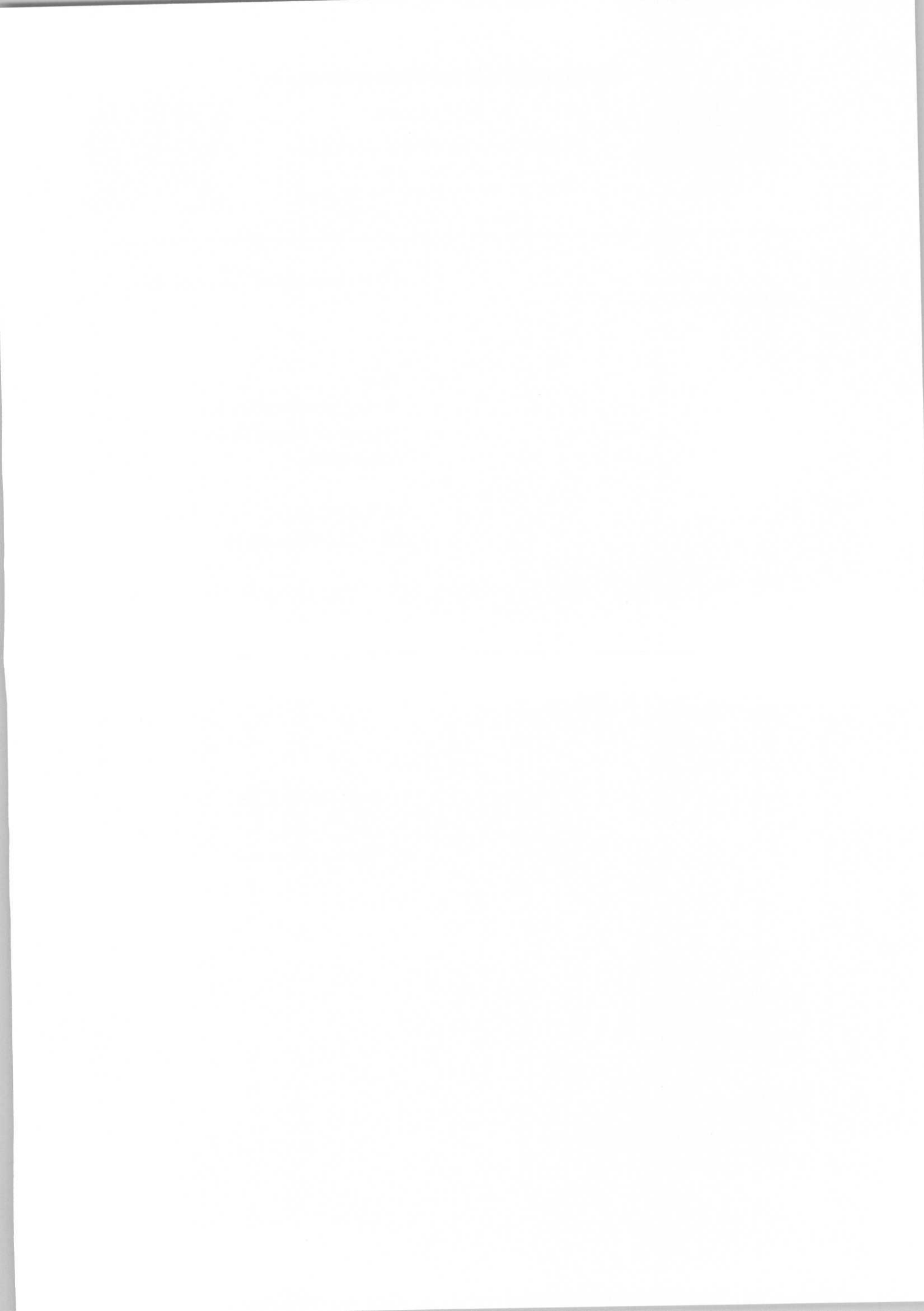
PREZES  
  
Wojciech Jarnowski

**Załączniki:**

Uchwała Nr 10.71.2016  
wraz z uzasadnieniem  
plik kart 3, str. 6

**Otrzymują:**

1 x Adresat  
1 x Burmistrz Miasta Milanówka  
1 x a/a



**Uchwała Nr 10.71.2017**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 9 maja 2017 roku**

**w sprawie: orzeczenia o nieważności Uchwały Nr 267/XXXII/17 Rady Miasta Milanówka z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Milanówek na zmianę systemu ogrzewania na proekologiczne**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) –

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności Uchwały Nr 267/XXXII/17 Rady Miasta Milanówka z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Milanówek na zmianę systemu ogrzewania na proekologiczne, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Milanówek skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

**Uzasadnienie**

W dniu 14 kwietnia 2017 roku została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr 267/XXXII/17 Rady Miasta Milanówka z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy Milanówek na zmianę systemu ogrzewania na proekologiczne.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

**W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Miejska powołała m.in.**

I. art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy o ochronie środowiska zgodnie z którymi:

1. 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:
    - osób fizycznych,
    - wspólnot mieszkaniowych,
    - osób prawnych,
    - przedsiębiorców;
  - 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi (ust. 4 art. 403),
2. 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały (ust. 5 art. 403),
3. Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w art. 4 następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (ust. 6 art. 403).

**Ponadto Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.**

**1)** W załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały w § 1 ust. 4 Rada określiła, że o dotację celową mogą ubiegać się:

- 1) podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, w szczególności:
  - a) osoby fizyczne,
  - b) wspólnoty mieszkaniowe,
  - c) osoby prawne,
  - d) przedsiębiorcy.
- 2) jednostki sektora finansów publicznych.

Zaś w § 2 ust. 3 określiła, że do ubiegania się o dotację uprawnione są podmioty, o których mowa w § 1 ust. 4, które posiadają tytuł prawny (prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego) do nieruchomości zlokalizowanej na terenie Gminy Milanówek, na której ma być realizowane zadanie oraz składają zeznanie dochodowe w urzędzie skarbowym właściwym dla terenu gminy Milanówek.

Zdaniem Kolegium RIO Rada Miasta Milanówka poprzez zapis, iż „Do ubiegania się o dotację uprawnione są podmioty (...), które (...) składają zeznanie dochodowe w urzędzie skarbowym właściwym dla terenu gminy Milanówek” zawęziła kategorię potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z treści ww. przepisu wynika, że dotacje celowe mogą być udzielone:

- 1) podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (i jest to katalog otwarty), a w szczególności osobom fizycznym, osobom prawnym, wspólnotom mieszkaniowym, przedsiębiorcom oraz
- 2) jednostkom sektora finansów publicznych będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Poza tym w załączniku Nr 2 tj. we wniosku o udzielenie dotacji, spośród załączników do wniosku w punkcie 8 wymieniona jest „Kopia pierwszej strony zeznania dochodowego lub zaświadczenie z urzędu skarbowego na potwierdzenie odprowadzania podatku na rzecz Milanówka.”

Zdaniem Kolegium RIO ustawodawca wskazał w ww. przepisie przykładowe kategorie podmiotów, do których podejmowana przez radę gminy uchwała może zostać skierowana. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” wskazuje na możliwość rozszerzenia tego kręgu. Takie przykładowe wskazanie oznacza, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. W ocenie Kolegium RIO w ww. ustawie określony więc został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Rada Miasta przedmiotową uchwałą ograniczyła natomiast krąg podmiotów w ramach wybranej kategorii beneficjentów spośród uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotację, również uzależniła możliwości ubiegania się o nią od spełnienia, między innymi, dodatkowych warunków nieprzewidzianych ustawą Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium RIO rada miasta wykonując postanowienia ustawy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, spośród wybranych kategorii podmiotów, którym przyznaje dotację.

Zdaniem Kolegium RIO nałożenie dodatkowych **warunków** na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji, zawężające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wykracza poza uprawnienia ustawowe do stanowienia w zakresie zasad udzielania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem: 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może zatem modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Postanowienia art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska nie dają możliwości wprowadzania dodatkowych warunków, które w żaden sposób nie są związane z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, tj. na dofinansowanie zadań z



zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Należy również wskazać, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 116 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Ponadto należy podkreślić, że ustanowienie ograniczeń podmiotowych dla ubiegających się o środki publiczne pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 43 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej.

2) Kolegium Izby zwraca również uwagę na brak wewnętrznej spójności między niektórymi postanowieniami Rady Miasta w zakresie obowiązywania przedmiotowej uchwały. I tak w § 3 ust. 4 Rada postanowiła, iż „*Wnioski o dotację celową składa się do Urzędu Miasta Milanówka w terminie do dnia 31 maja 2017 roku – decyduje data wpływu do Urzędu*”.

Poza tym w § 3 ust. 17 uchwały Rada postanowiła, iż „*W przypadku, gdy pula środków przeznaczonych na dotacje zwiększy się lub zwolni, złożone wnioski, na które wyczerpały się środki, są aktualne do końca 2017 r. i rozpatrywane zgodnie z kolejnością złożenia.*”

Dodatkowo z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że dotyczy ona tylko roku 2017 cyt. „*Wobec powyższego podjęcie uchwały w sprawie udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania na ekologiczne źródła ciepła w 2017 roku jest zatem uzasadnione.*”

Potwierdziła to również uczestnicząca w posiedzeniu Kolegium Izby, reprezentująca jednostkę samorządu Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Zielenią.

Tymczasem w § 2 ust. 7 Rada postanawia, iż „*W zakresie, w jakim niniejsza uchwała przewiduje udzielenie dotacji stanowiących pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie i akwakulturze, przepisy uchwały mają zastosowanie do dnia 31 grudnia 2021 roku.*”

Ponadto postanowienie zawarte w § 4 ust. 1 świadczy o tym, że dotacja nie dotyczy wyłącznie roku 2017.

„*Podstawą rozliczenia dotacji będzie złożona przez Wnioskodawcę informacja potwierdzająca realizację zadania, do której Wnioskodawca zobowiązany jest dołączyć kserokopię faktury wraz z dowodem zapłaty) za fakturę, dokumentującą poniesione koszty w roku kalendarzowym, w którym Wnioskodawca ubiega się o przyznanie dotacji.*”

Dodatkowo organ nadzoru zgłasza zastrzeżenia odnośnie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, o którym stanowią postanowienia § 3 ust. 2, 4 i 5 uchwały. Zgodnie z § 3 ust. 4 „*Wnioski o dotację celową składa się do Urzędu Miasta Milanówka*

w terminie do dnia 31 maja 2017 roku - decyduje data wpływu do Urzędu.", podczas, gdy § 3 ust. 5 stanowi, że „Wniosek o przyznanie dotacji celowej musi być złożony w odpowiednim terminie, na właściwym formularzu, wraz ze wszystkimi wymaganymi załącznikami, podpisany przez uprawnioną osobę.”, zaś o terminie i warunkach składania wniosków Burmistrz Miasta Milanówka informuje w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej miasta oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Milanówka (§ 3 ust. 2 uchwały).

Uczestnicząca w posiedzeniu Kolegium Izby Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Zielenią poinformowała, że intencją Rady było, iż zgodnie z § 3 ust. 2 i 5 uchwały, termin składania wniosków o przyznanie dotacji zostanie ustalony przez Burmistrza Miasta przed dniem 31 maja 2017 roku, a informacja o tym terminie zostanie zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej.

Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby zauważa, że termin składania wniosków o przyznanie dotacji zostanie ustalony przez Burmistrza Miasta, podczas gdy zgodnie z przepisem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. trybem postępowania w sprawie udzielania dotacji, w ocenie Organu nadzoru termin ten winien być wyraźnie określony w uchwale przez organ stanowiący. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony ww. przepis art. 403 ust. 5.

W ocenie Kolegium Izby, badaną uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane są one do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązują na terenie całej gminy. Co za tym idzie przepisy takie powinny zostać wydane zgodnie z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie i w granicach prawa. W literaturze przedmiotu zgodnie przyjmuje się, że pod pojęciem aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej - E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Część ogólna, Toruń 1999, s. 101. Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Stanowią one integralny element obowiązującego w państwie systemu prawa. W kwestii zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego Konstytucja odsyła do ustaw zwykłych. Zagadnienie wydawania tych aktów przez organy samorządu terytorialnego zostało uregulowane m.in. w rozdziale 4 zatytułowanym "Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę" ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze wyżej wskazane uchybienia w postanowieniach Rady Miasta, jako aktu prawa miejscowego, należy odwołać się do dotychczasowego dorobku orzeczniczego, w myśl którego 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. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak

powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. 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. sygn. akt II SA/Lu 485/08 dostępny na stronach internetowych NSA). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05 (niepubl.), gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

3) W załączniku Nr 6 do uchwały pn. „Oświadczenie właściciela nieruchomości o posiadaniu pieca węglowego/gazowego” wprowadzono zapis „ Ja (...) świadomy(a) odpowiedzialności karnej z art. 233 kodeksu karnego, który za składanie nieprawdziwych zeznań przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 3 oświadczam (...).

W ocenie Kolegium Izby umieszczenie zapisu dotyczącego znajomości art. 233 Kodeksu karnego w sposób istotny wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Tymczasem przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewidują takiej możliwości.

Ponadto należy wskazać, że przepis art. 233 Kodeksu Karnego wiąże odpowiedzialność ze składaniem zeznań w toczącym się postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustaw.

Mając na uwadze wyżej przedstawione uchybienia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że badana uchwała w sposób istotny narusza prawo i orzekło jej nieważność w całości.

Przewodniczący

  
Wojciech Tarnowski