

Uchwała Nr 133/p212/D/23
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 28 września 2023 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 43 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały uchwały Nr LV/1685/23 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania na finansowanie ochrony środowiska w zakresie inwestycji obejmujących wymianę źródeł ciepła oraz poprawę efektywności energetycznej

orzeka nieważność § 1 ust. 4 i ust. 5, § 4 ust. 2 pkt 3, § 6 ust.1, ust. 2 i ust. 4 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 13 września 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LV/1685/23 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania na finansowanie ochrony środowiska w zakresie inwestycji obejmujących wymianę źródeł ciepła oraz poprawę efektywności energetycznej, zaś w dniu 28 września 2023 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gdyni, powołując się m. in. na art. 403 ust. 2-5 ustawy - Prawo ochrony środowiska ustaliła zasady i tryb udzielania jednorazowej dotacji celowej z budżetu miasta Gdyni w celu finansowania działań w zakresie ochrony klimatu i atmosfery realizowanych w budynkach mieszkalnych na terenie miasta Gdyni.

W toku badania przedmiotowej uchwały, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 1 ust. 4 Rada Miasta Gdyni zawarła następujący zapis :*"Zadanie o którym mowa ust.2 pkt. 4 może być finansowane w sytuacji gdy wnioskodawca w roku poprzedzającym złożenie wniosku korzystał z zasiłków wypłacanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej."*

Natomiast w § 1 ust. 5 Rada Miasta Gdyni postanowiła, że: *"Warunkiem ubiegania się o dotację o której mowa w ust. 2 jest zgłoszenie likwidowanego źródła ciepła do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438, 1561, 1576, 1967, 2456)."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie dodatkowych warunków na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji (tj. korzystania w roku poprzedzającym złożenie wniosku z zasiłków wypłacanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej bądź warunkowanie ubiegania się o dotację od zgłoszenia likwidowanego źródła ciepła do centralnej ewidencji emisyjności budynków), zawężające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, wykracza poza uprawnienia ustawowe w kwestiach zasad udzielania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania organ stanowiący ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może jednak uzależniać przyznania dotacji od spełnienia określonych warunków, niezwiązanych z przedmiotem i celem, na który ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Po drugie, w ocenie tut. Kolegium, wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują konieczności spełnienia jakichkolwiek warunków przed złożeniem wniosku i zawarciem umowy na realizację zadania. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o rozpoczęciu realizacji zadania przez beneficjenta dotacji i tym samym nie ma podstaw prawnych, aby przed jego rozpoczęciem beneficjent musiał spełniać wymogi na poczet przyszłych działań w zakresie ubiegania się o dotację na zadanie realizowane w obszarze ochrony środowiska.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie może zatem modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Podobne stanowisko w kwestii braku delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska do ustanowienia przez radę gminy dodatkowych warunków uzyskania

dotacji przez beneficjentów (tj., np.: korzystania w roku poprzedzającym złożenie wniosku z zasiłków wypłacanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej lub konieczności zgłoszenia likwidowanego źródła ciepła do centralnej ewidencji emisyjności budynków) zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w uchwale nr 58/2015 z dnia 13 kwietnia 2015 r. Zdaniem Kolegium RIO w Lublinie ww. przepis upoważnia „*radę gminy do określenia zasad udzielania – m.in. osobom fizycznym, dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Postanowienia art. 403 ust. 5 Prawo 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.*”.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji dla podmiotów, które w roku poprzedzającym złożenie wniosku korzystały z zasiłków wypłacanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej lub do podmiotów, które zgłosiły likwidowane źródła ciepła do centralnej ewidencji emisyjności budynków narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa - Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 określa katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Ponadto Kolegium stwierdziło, że w § 4 ust. 2 pkt 3 Rada Miasta zawarła wymóg dołączenia do wniosku następującego dokumentu, tj.: *"zaświadczenie z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w przypadku realizacji zadania o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 4,"*.

W ocenie organu nadzoru powyższy wymóg jest konsekwencją ustaleń Rady Miasta Gdyni wynikających z § 1 ust. 4 uchwały, które zdaniem Kolegium są wadliwe, a zatem podlega także konieczności unieważnienia.

Dodatkowo Kolegium Izby ustaliło, że w § 6 ust. 1 uchwały zawarto następujące postanowienia: *„Przyznawanie dotacji odbywa się na podstawie umowy zawieranej pomiędzy dotowanym a Gminą Miasta Gdyni, która określa w szczególności:*

- 1) strony umowy,*
- 2) nazwę zadania wraz z lokalizacją,*
- 3) termin realizacji zadania,*
- 4) wysokość dotacji,*
- 5) okres trwałości inwestycji,*
- 6) kary umowne.”*.

Natomiast w § 6 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *„Umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym w szczególności w przypadku gdy:*

- 1) Dotowany nie przystąpił w terminie lub odstąpił od realizacji zadania, na które dotacja została udzielona,*

- 2) Dotowany nie spełnia innych wymagań ustalonych w niniejszej uchwale lub umowie o dotację,
- 3) Dotowany nie przedłożył dokumentacji rozliczeniowej, o której mowa w § 7."

Powyższy zapis uchwały zawarty w w § 6 ust. 1 jest, zdaniem tut. Kolegium, wadliwy z następujących przyczyn. Po pierwsze, ustalenie elementów umowy o udzielenie dotacji celowej należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały, tj. art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie obejmuje, zdaniem Kolegium tut. Izby, regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy określanie sposobu wykonywania uchwał rady, które jest realizowane w tym przypadku m.in. poprzez zawarcie umowy z beneficjentem dotacji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby pragnie podkreślić, że obligatoryjne elementy umowy dotyczącej dotacji celowej zostały wskazane w art. 250 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na powyższe nie ma, zdaniem Kolegium tut. Izby, potrzeby, ani podstawy prawnej uprawniającej do odrębnego regulowania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kwestii, które zostały już unormowane w ustawie.

Dodatkowo, w ocenie Kolegium tut. Izby, zapisy uchwały zawarte w w § 6 ust. 2 w sposób istotny naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w którym ustawodawca określił zakres upoważnienia ustawowego przewidziany dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Z jego treści wynika zaś, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 ww. art. 403 ww. ustawy, 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. Znaczenie ma również ust. 6, z którego wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 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. Zatem zdaniem Kolegium tu. Izby zakres przytoczonej delegacji ustawowej nie daje podstaw prawnych do regulowania w uchwale kwestii związanych z umową, w tym jej nawiązaniem czy przesłankami jej rozwiązania. Normy prawne określone w art. 403 ust. 5 i ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska nie upoważniają organu stanowiącego do regulowania kwestii związanych z zawieraniem czy rozwiązaniem umowy na udzielenie dotacji, a ponadto nie dają podstaw do określania jej elementów, jak zaznaczono wyżej. Zawieranie umów stanowi etap wykonywania uchwały, który, zgodnie z przepisami art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do kompetencji organu wykonawczego. Ustalenie zatem w badanej uchwale powyższych zapisów stanowi naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określonych w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Niezależnie od powyższego w § 6 ust. 4 Rada Miasta Gdyni zawarła zapis o następującej treści: *"W przypadku niekompletnej dokumentacji rozliczeniowej Dotowany jest zobowiązany do jej uzupełnienia, we wskazanym przez Dotującego terminie."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają także przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Zatem, w ocenie tut. organu nadzoru, Rada Miasta na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska winna określić zasady udzielania dotacji w sposób wyczerpujący i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Zaniechanie określenia w sposób jednoznaczny terminu uzupełniania niekompletnej dokumentacji (tj. jednego z elementów trybu postępowania w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji), w którym organ może żądać od osób ubiegających się o dotację ich uzupełnienia, a także pozostawienie swego rodzaju dowolności organowi wykonawczemu poprzez użycie sformułowań nieostrych i nieprecyzyjnych, nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanym przepisie prawa. Kolegium tut. Izby podkreśla bowiem, że zaniechanie określenia terminu uzupełniania niekompletnej dokumentacji rozliczeniowej stanowi jednocześnie scedowanie ww. uprawnień na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W tym miejscu podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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 powinien 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., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem tut. Kolegium, przytoczone zapisy badanej uchwały w powyższym zakresie naruszają art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska poprzez jego niepełną realizację oraz umożliwienie stosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby raz jeszcze zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie

z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałyby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."* Z orzecznictwa sądowego wynika bowiem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W podsumowaniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że *"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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia."* (wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje na konieczność doprecyzowania zapisów badanej uchwały w odniesieniu do postanowień zawartych w § 1 ust. 8 w zakresie słów: *"oraz § 9."* Kolegium tut. Izby zaznacza bowiem, że w § 1 ust. 8 odwołano się m. in. do § 9 badanej uchwały, w którym uchyla się uchwałę Nr XV/320/2015 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska w zakresie inwestycji

obejmujących wymianę źródeł energii cieplnej na źródła niskoemisyjne oraz budowę odnawialnych źródeł energii, a zatem uregulowanie to budzi wątpliwości interpretacyjne.

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na konieczność prawidłowego konstruowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, w tym w zakresie norm ich obowiązywania - w sposób jasny, konkretny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, a w szczególności niewprowadzający w błąd ich adresatów.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodniczący Kolegium

Roman Fandrejewski

Zastępca Prezesa

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku