



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 1270

UCHWAŁA NR 122/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Na podstawie 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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XIII/175/2025 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Świebodzin **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały** - z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468) 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).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 31 marca 2025 r. Rada Miejska w Świebodzinie podjęła uchwałę Nr XIII/175/2025 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Świebodzin. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 4 kwietnia 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta w dniu 31 marca 2025 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 cyt. wyżej ustawy o samorządzie gminnym – stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjając przy tym należy za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 3.12.1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11.02.1998 r. sygn. Akt II SA/Wr 1459/97).

Z art. 403 ust. 5 ww. ustawy – Prawo ochrony środowiska wynika, że rada gminy albo rada powiatu określa, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tej ustawy, obejmujące: 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1; 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. 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, o czym stanowi ust. 6 art. 403 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Stosownie do art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z posiadanych przez Kolegium Izby informacji wynika, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony do Prezesa UOKiK, jak również ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu wynikającego z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Mając na uwadze, że czynność zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa nie miała miejsca, Kolegium Izby uznało, że nadzorowana uchwała Rady Miejskiej w Świebodzinie została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wynikająca z ich treści powinność zgłoszenia projektu uchwały przewidującej program pomocowy w zakresie pomocy de minimis Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa przed jej podjęciem jest jednym z kluczowych elementów proceduralnych, warunkującym legalność stanowiącego aktu o takim charakterze. Prawo właściwego organu do przedstawienia zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy oznacza de facto wskazanie na jego zgodność zarówno z polskimi, jak i unijnymi regulacjami z zakresu pomocy publicznej, które mają istotny wpływ na zachowanie reguł konkurencji. Wypełnienie procedury uzyskania na etapie projektu uchwały stanowiska właściwego, profesjonalnego organu daje możliwość uwzględnienia ewentualnych uwag w fazie jej ostatecznego przyjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium Izby obowiązek przedkładania projektów uchwał, stanowi obligatoryjny element procedury podejmowania uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis. Zaniechanie obowiązku zgłoszenia projektu uchwały uprawnionemu organowi, zwłaszcza w sytuacji przewidującej możliwość udzielania pomocy de minimis, stanowi istotne naruszenie – w tym przypadku art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Warunkiem legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu prawa miejscowego w określonej przepisami prawa procedurze.

Zgodnie z § 14 badanej uchwały cyt.: „Wnioskodawca dokonuje we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność doboru nowego źródła ogrzewania oraz wyboru dostawcy i instalatora, jak również zapewnia realizację wymiany źródeł ciepła zgodnie z przepisami prawa, w tym ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.” W ocenie Kolegium Izby narzucenie beneficjentom dotacji obowiązku zapewnienia realizacji zadania w zakresie wymiany źródeł ciepła zgodnie z przepisami prawa, w tym ustawy – Prawo budowlane wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Miejskiej w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Nie można narzucić obowiązku znajomości technologii i funkcjonalności wybieranego źródła ciepła, jak również sztuki budowlanej przy jego montażu. Aby zapewnić prawidłową realizację zadania beneficjent dokonuje zakupu certyfikowanego sprzętu oraz powierza realizację zadań wyspecjalizowanym podmiotom.

Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granicę kompetencji przysługujących organowi na podstawie przepisów ustawowych. Na zagadnienie prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządowej upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno

w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym.

Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Podejmując uchwałę Nr XIII/175/2025 z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Świebodzin, Rada Miejska posłużyła się zwrotami niedookreślonymi, pozostawiającymi niedopuszczalny luz interpretacyjny. I tak: w § 16 oraz § 18 pkt 2 uchwały użyto zwrotu „w szczególności”, a w § 20 pkt 1 sformułowania „np.”.

Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe i stanowią istotne naruszenie prawa. Sformułowanie „w szczególności” oznacza otwarty katalog informacji, jakie będzie zawierało ogłoszenie o naborze wniosków, a także ich dowolność poza danymi wymienionymi w § 16 uchwały. Z kolei w § 18 pkt 2 uchwały znajduje się niepełny zakres żądanych informacji w związku z udzieleniem pomocy de minimis. Jak wskazano wyżej, przepis art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska daje kompetencję organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tej ustawy, obejmujących: 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1; 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania – w formie aktu prawa miejscowego. Zatem organ stanowiący formułując powinności powinien uczynić to w sposób pełny. Zamieszczenie wyżej cytowanych zapisów badanej uchwały pozostawia regulowane kwestie niedookreślone. Uchwała Rady Miejskiej w Świebodzinie określająca zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Świebodzin - jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób precyzyjny i czytelny oraz zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego – sprzecznego z prawem – luzu interpretacyjnego. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa.

W § 20 pkt 2 badanej uchwały postanowiono, że cyt.: „Dotacja zostanie przekazana po zrealizowaniu zadania po wcześniejszym złożeniu wniosku o rozliczenie dotacji do którego należy dołączyć: dowód zapłaty (tylko transakcje bezgotówkowe)”. Regulacja art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska daje kompetencję organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tej ustawy, obejmujących: 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1; 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania – w formie aktu prawa miejscowego. Zamieszczenie wyżej cytowanego zapisu badanej uchwały wykracza poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu w wyżej powołanym art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z § 22 pkt. 3 uchwały o brzmieniu cyt.: „W przypadku podpisania umowy w sprawie przyznania dotacji i niezrealizowania zadania w danym roku Beneficjent zobowiązuje się do złożenia pisemnej rezygnacji z przyznanej dotacji z zachowaniem 30-dniowego terminu względem wykonania umowy, pod rygorem braku możliwości ubiegania się o ponowne przyznanie dotacji w kolejnych 2 latach.” Taka regulacja zawarta w uchwale Nr XIII/175/2025 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 31 marca 2025 r. zdaniem Kolegium Izby istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska i przekracza zakres upoważnienia określonego w tym przepisie.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu są zobowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) w którym sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tej ustawy, obejmujące: 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1; 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. W ocenie Kolegium Izby żądanie złożenia pisemnej rezygnacji z przyznanej dotacji nie mieści się w dyspozycji art. 403 ust. 5 ww. ustawy, bowiem w sytuacji refundacji poniesionych kosztów na realizację zadania już samo niezłożenie dokumentów warunkujących zwrot tych kosztów, w wyznaczonym terminie - oznacza brak wypłacenia dotacji i żądanie pisemnej rezygnacji w określonym terminie jest wyrazem nadmiernego formalizmu ze strony organu. Kolegium Izby wskazuje również na niezgodny z prawem wprowadzony rygor - w sytuacji nie złożenia przedmiotowego oświadczenia, tj. brak możliwości ubiegania się o ponowne przyznanie dotacji w kolejnych 2 latach.

Stosownie do § 23 badanej uchwały cyt.: „Beneficjent, w przypadku demontażu źródła ciepła, na które otrzymał dofinansowanie, w terminie 5 lat od daty przyznania dotacji, jest zobowiązany do zwrotu kwoty dofinansowania wraz z ustawowymi odsetkami”, natomiast w § 24 określono, że cyt.: „Gmina Świebodzin może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej dotacji, w przypadku gdy beneficjent udowodni, że demontaż źródła ciepła, na które otrzymał dofinansowanie, był związany z wymianą na źródło ciepła równoważnej lub wyższej klasy.” W ocenie Kolegium Izby kwestia dowolności postępowania Gminy w przypadku ziszczenia się przesłanek do żądania zwrotu dofinansowania stanowi istotne naruszenie prawa. Beneficjent dotacji powinien znać swoją sytuację i mieć pewność co do tego, czy Gmina w określonej sytuacji będzie żądała zwrotu dofinansowania, czy też od tego żądania odstąpi. Natomiast z § 24 uchwały nie wynika, czy w przypadku gdy zostanie wypełniona dyspozycja przepisu, zostanie również zastosowana sankcja. Stanowi to naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski