



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 30 czerwca 2025 r.

Poz. 1595

UCHWAŁA NR 166/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 23 czerwca 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały nr XII/122/25 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu II naboru wniosków o dofinansowanie określającego sposób składania i rozpatrywania dotacji celowych dla Beneficjentów końcowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie gminy Międzyrzecz, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 647), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. 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

Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła w dniu 29 kwietnia 2025 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu II naboru wniosków o dofinansowanie określającego sposób składania i rozpatrywania dotacji celowych dla Beneficjentów końcowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie gminy Międzyrzecz.

Uchwała przekazana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 23 maja 2025 roku przez Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 403 ust. 5, 5a i 5b w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.).

Uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 16 maja 2025 r. pod poz. 1274.

W § 1 badanej uchwały postanowiono, że Regulamin II naboru wniosków o dofinansowanie, określający sposób składania i rozpatrywania dotacji celowych dla Beneficjentów końcowych w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie gminy Międzyrzecz stanowi załącznik do badanej uchwały.

Powyższy regulamin ma zastosowanie do wniosków o dofinansowanie złożonych w naborze ogłoszonym przez Burmistrza Międzyrzecza w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”.

Zgodnie z § 1 ust. 5 Regulaminu - środki na realizację programu przekazywane będą dla Gminy Międzyrzecz w formie dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za pośrednictwem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze.

W § 1 ust. 6 Regulaminu wskazano, że beneficjentem końcowym może być:

1) osoba fizyczna posiadająca tytuł prawny do lokalu mieszkalnego wynikający z prawa własności, ograniczonego prawa rzeczowego (zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964r. kodeks cywilny ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka) lub posiadająca tytuł prawny do lokalu wynikający z najmu lokalu mieszkalnego stanowiącego własność gminy wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jeżeli nie wszystkie lokale mieszkalne w tym budynku stanowią własność gminy (najem lokalu mieszkalnego stanowiącego własność gminy wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2021 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego), znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym położonym na terenie Gminy Międzyrzecz oraz spełniająca kryteria dochodowe dla poszczególnych poziomów dofinansowania i rodzaju przedsięwzięć określonych w § 2 – 5;

2) Wspólnota mieszkaniowa (zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali) obejmująca od 3 do 7 lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym położonym na terenie Gminy Międzyrzecz dla poszczególnych kryteriów dofinansowania i zakresu robót określonych w § 6.

W § 7 ust. 1 Regulaminu postanowiono, że cyt.: „W przypadku, gdy w lokalu mieszkalnym / budynku mieszkalnym, w którym realizowane jest przedsięwzięcie, prowadzona jest działalność gospodarcza rozumiana zgodnie z unijnym prawem konkurencji (działalność gospodarcza, według unijnego prawa konkurencji, rozumiana jest bardzo szeroko, jako oferowanie towarów lub usług na rynku. Zakres tego pojęcia jest szerszy niż w prawie krajowym (art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców), ponieważ nie wymaga się, aby działalność miała charakter zarobkowy, czy była prowadzona w sposób zorganizowany lub ciągły. W związku z tym działalność taka jak np. wynajmowanie budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, najem okazjonalny oraz inne formy udostępnienia tych budynków lub lokali na rynku, należy traktować jako działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji), wysokość dotacji jest pomniejszana proporcjonalnie do powierzchni zajmowanej na prowadzenie działalności gospodarczej”.

Według § 7 ust. 2 i 3 Regulaminu - w przypadku, gdy działalność gospodarcza jest prowadzona na powierzchni całkowitej przekraczającej 30% lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do dofinansowania natomiast w przypadku, gdy działalność gospodarcza jest prowadzona na powierzchni całkowitej przekraczającej 30% budynku mieszkalnego wielorodzinnego obejmującego od 3 do 7 lokali, przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do dofinansowania.

Stosownie do art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo z jednostką, o których mowa w ust. 4. W przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

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, 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały ustalono, że projekt uchwały przed jej podjęciem nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że chociaż nie przywołano w badanej uchwale odpowiednich przepisów, to z treści wyżej cytowanego § 7 ust. 1 Regulaminu wynika, że dotację celową mogą otrzymać także osoby prowadzące działalność gospodarczą w myśl prawa unijnego, z zastrzeżeniem wynikającym z § 7 ust. 2 i 3 Regulaminu. Z uwagi na powyższe – dotacje udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego takim podmiotom – mogą stanowić pomoc publiczną albo pomoc de minimis, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Ich udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023) oraz rozporządzenia Komisji (UE) 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz.U. UE L 190 z 28.06.2014).

W ocenie Kolegium Izby brak realizacji obowiązku zgłoszenia projektu badanej uchwały jako programu pomocowego w zakresie pomocy de minimis do ww. organów sprawia, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymaga wyeliminowania z obrotu prawnego.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały może polegać nie tylko na naruszeniu przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał czy naruszeniu przepisów prawa materialnego, ale także może ono polegać na naruszeniu przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 17.02.2016 r., II FSK 3595/13).

W § 43 Regulaminu postanowiono, że w uzasadnionych przypadkach Gmina Międzyrzecz dopuszcza możliwość zmiany zakresu rzeczowego oraz terminu zakończenia przedsięwzięcia pod warunkiem zachowania celu przedsięwzięcia zawartego we Wniosku o udzielenie dotacji.

Powyższy zapis pozostawia organowi stanowiącemu zbyt dużą swobodę interpretacyjną w zakresie wskazania uzasadnionych przypadków, w których dopuszcza się dokonywanie zmian.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

W § 45 ust. 1 Regulaminu wskazano, że Burmistrz zastrzega sobie możliwość zmiany niniejszego Regulaminu w przypadku zmian w przepisach powszechnie obowiązujących, co narusza art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska. Kompetencje do dokonywania zmian w Regulaminie II naboru wniosków o dofinansowanie określającego sposób składania i rozpatrywania dotacji celowych dla Beneficjentów końcowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie gminy Międzyrzecz ma tylko organ stanowiący Gminy Międzyrzecz na podstawie uchwały, co wynika z art. 403 ust. 5 i 5a ww. ustawy.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, 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.

Według art. 403 ust. 5a. ww. ustawy rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej;

2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2;

3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

W § 45 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że Burmistrz Międzyrzecza opracuje wszystkie wzory dokumentów niezbędnych do otrzymania dotacji celowej, które stanowiąc będą integralną część ogłoszonego naboru wniosków, co narusza art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska. Organem właściwym do określenia wzorów dokumentów niezbędnych do otrzymania dotacji celowej jest organ stanowiący Gminy Międzyrzecz na podstawie uchwały, co wynika z art. 403 ust. 5 i 5a ww. ustawy.

Jak wskazano wyżej - badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy. W związku z powyższym przepisy takie powinny zostać wydane zgodnie z delegacją art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (lub ich części) zaliczyć należy m.in. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał i podstawy prawnej podejmowania uchwał (tak np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.).

Zgodnie z powołanym wyżej art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania. Organy te nie mogą zatem podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są, na obszarze działania organów, które je ustanowiły akty prawa miejscowego.

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 orzecniczą 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 i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wskazać także należy na wyrok NSA, wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2572/02 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd orzekł, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

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

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

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski