



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia piątek, 30 czerwca 2017 r.

Poz. 2479

### UCHWAŁA NR 133/G115/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 1 czerwca 2017 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 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 403 ust. 4-5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), § 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 Nr XXXII/274/2017 Rady Miejskiej Jastarni z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Jastarnia na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza polegających na modernizacji systemów grzewczych na terenie Gminy Jastarnia

orzeka nieważność badanej uchwały.

### UZASADNIENIE

W dniu 15 maja 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXXII/274/2017 Rady Miejskiej Jastarni z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Jastarnia na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza polegających na modernizacji systemów grzewczych na terenie Gminy Jastarnia, zaś w dniu 1 czerwca 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne m.in. z ustawą Prawo ochrony środowiska oraz ustawą o samorządzie gminnym.

Jak wynika z badanej uchwały Rada Miejska przyjęła w § 1 treści uchwały „Regulamin przyznawania, trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Jastarnia na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza polegających na modernizacji systemów grzewczych na terenie Gminy Jastarnia”, stanowiący załącznik nr 1 do badanej uchwały.

W załączniku nr 1 do niniejszej uchwały Rada Miejska Jastarni w pkt 4 postanowiła, że:

„Kwota dotacji celowej dla danego przedsięwzięcia wynosi do 40% udokumentowanych kosztów i w zależności od przyjętego przez inwestora rozwiązania wynosi do:

- a) dla wymiany kotła węglowego na pompę ciepła wraz z przebudową instalacji c.o. i c.w.u. w budynkach jednorodzinnych - 6.000,00 zł;
- b) dla wymiany kotła węglowego na pompę ciepła wraz z przebudową instalacji c.o. i c.w.u. w budynkach wielorodzinnych, w których funkcjonują wspólnoty mieszkaniowe - 12.000,00 zł;
- c) dla wymiany kotła węglowego na kocioł opalany gazem, olejem opalowym lub biomasą wraz z przebudową instalacji c.o. i c.w.u. w budynkach jednorodzinnych - 5.000,00 zł;

d) dla wymiany kotła węglowego na kocioł opalany gazem, olejem opalowym lub biomasą wraz z przebudową instalacji c.o. i c.w.u. w budynkach wielorodzinnych, w których funkcjonują wspólnoty mieszkaniowe - 10.000,00 zł;”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby określenie w uchwale maksymalnego poziomu dofinansowania ze środków budżetu Gminy Jastarnia jako „do 40% udokumentowanych kosztów” oraz w zależności od przyjętego przez inwestora rozwiązania jako „do 6.000,00 zł, 12.000,00 zł, 5.000,00 zł, 10.000,00 zł”, nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem 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 udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Określenie wysokości dotacji w ww. sposób jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę procentową i kwotową wielkości dotacji ze środków budżetu gminy Jastarni, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnień rady do jej ustalenia na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tymczasem to na organie stanowiącym, w myśl obowiązujących przepisów prawa, ciąży obowiązek jednoznacznego określenia zasad dofinansowania zadania, a tym samym wysokości procentowej lub kwoty dofinansowania na zadanie z zakresu ochrony środowiska.

Zatem, zdaniem Kolegium tut. Izby, na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Miejska winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu j.s.t., zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r. sygn. akt. I SA/Sz 52/12 (opubl. w CBOSA), stwierdzając, że: „Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: "wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50 % udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż ...", które to zapisy - jak wskazuje praktyka - są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...).”.

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.) 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 jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego 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 NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Natomiast w pkt 17 ww. Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że:

*„Gmina Jastarnia zastrzega sobie prawo kontroli przestrzegania przez beneficjenta warunków zawartej z gminą umowy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych w okresie pięciu lat od daty wypłaty dofinansowania.”*

Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia zapisów dotyczących kontroli w przedmiotowym zakresie w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku 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.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP 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 NSA z dnia 19 marca 2008r., II GKS 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało, że uregulowanie w badanej uchwale kwestii dotyczących kontroli przestrzegania przez beneficjenta warunków zawartej z gminą umowy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**