



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 15 lipca 2025 r.

Poz. 2660

Uchwała Nr 112/p213/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 10 lipca 2025 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 2025 r. poz. 7), 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 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), art. 126 i art. 250 - art. 253 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2024 r. poz. 1530 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 Nr XVII/211/25 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Miasta Słupska na ochronę środowiska

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 1 lipca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XVII/211/25 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Miasta Słupska na ochronę środowiska, natomiast w dniu 10 lipca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały przez Kolegium tut. Izby wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, zawiera bowiem postanowienia niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym i ustawą - Prawo ochrony środowiska.

W § 5 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska w Słupsku postanowiła, że:
"Wysokość dofinansowania ustala się według następujących zasad:

1) zastąpienie źródła ciepła wykorzystującego węgiel lub koks podłączeniem do sieci ciepłowniczej, źródłami ciepła wykorzystującymi odnawialne źródła energii w postaci pompy ciepła lub kolektorów słonecznych, lub paneli fotowoltaicznych – dotacja w wysokości do 70 % poniesionych kosztów, nie więcej jednak niż 10 000 zł (dziesięć tysięcy zł) za jeden lokal podłączony;

2) zastąpienie źródła ciepła wykorzystującego węgiel lub koks gazem, olejem, energią elektryczną, kotłem na pellet drzewny, kotłem zgazowującym drewno – dotacja **w wysokości do 70 %** poniesionych kosztów, nie więcej jednak niż 7 000 zł (siedem tysięcy zł) za jeden lokal;

3) likwidacja zbiornika bezodpływowego i wykonanie przyłącza kanalizacji sanitarnej w celu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej - dotacja **w wysokości do 70 %** poniesionych kosztów, nie więcej jednak niż 10 000 zł (dziesięć tysięcy zł) za jedną nieruchomość przyłączoną do sieci kanalizacji sanitarnej."

W wyniku analizy postanowień badanej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że sposób ustalenia wysokości dotacji określony w § 5 ust. 1 pkt 1 - 3 załącznika do ww. uchwały jest nieprawidłowy.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska - 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.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku **jednoznaczne określenie wysokości dotacji** stanowi istotny element uchwały podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy i mieści się w zakresie zasad udzielania dotacji celowej. W konsekwencji powyższego, zdaniem Kolegium tut. Izby, to organ stanowiący jako jedyny organ dysponujący kompetencją do określania zasad udzielania dotacji, winien w uchwale określić jej wysokość w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać.

Zdaniem Kolegium tut. Izby określenie w uchwale, że wnioskodawca może uzyskać dotację: "w wysokości do 70%" poniesionych kosztów nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości dotacji i jednocześnie powoduje swobodę ustalania kwoty tej dotacji. Po drugie, powoduje to także, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać, bowiem ustalenia organu stanowiącego są nieprecyzyjne. Kolegium tut. Izby wskazuje, że Rada Miejska w Słupsku nie może scedować na organ wykonawczy przysługującej jej kompetencji w zakresie jednoznacznego określenia wysokości dotacji. Z cytowanych zapisów uchwały wynika natomiast, że to Prezydent Miasta będzie faktycznie decydowała o ostatecznej wysokości przyznanej beneficjentowi dotacji.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska Rada Miejska w Słupsku winna była jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, 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.

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji z budżetu miasta Słupska, 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.

W dalszej kolejności Kolegium wskazuje, że w § 4 ust. 3 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska postanowiła iż: *"Podstawą przekazania dotacji będzie umowa zawarta w formie pisemnej, która w szczególności określi:*

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,*
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31 października danego roku,*
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji."*

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści elementów umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, zatem nie powinno być kształtowane przez organ uchwałodawczy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały 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 organu wykonawczego należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał rady, które jest realizowane m.in. poprzez zawarcie umowy.

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.

Określenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych Rady Miejskiej określone w art. 403 ust. 5 ustawy -Prawo ochrony środowiska.

W podsumowaniu Kolegium tut. Izby 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Dodatkowo Kolegium tut. Izby 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 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 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).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności, z powodu istotnego naruszenia przytoczonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały przepisów prawa, konieczne jest orzeczenie nieważności badanej uchwały.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Obrachunkowej w Gdańsku postanowiło jak w sentencji.

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.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej
w Gdańsku

Izby

Obrachunkowej