



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10 marca 2025 r.

Poz. 939

Uchwała Nr 050/g126/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 6 marca 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. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IX/53/2025 Rady Miejskiej w Skórczu z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy Miejskiej Skórcz na dofinansowanie prac związanych z transportem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejskiej Skórcz

orzeka nieważność § 4 ust. 6 i § 5 ust. 4 pkt 7 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 17 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IX/53/2025 Rady Miejskiej w Skórczu z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy Miejskiej Skórcz na dofinansowanie prac związanych z transportem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejskiej Skórcz, zaś w dniu 6 marca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Skórczu w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały przyjęła „Zasady i tryb udzielania dotacji celowej na prace związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Miejskiej Skórcz poprzez transport i unieszkodliwienie oraz sposób rozliczania dotacji”.

Podejmując badaną uchwałą Rada Miejska powołała się w podstawie prawnej między innymi na przepisy art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

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

W toku badania przedmiotowej uchwały, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 4 ust. 6 Załącznika Nr 1 Rada Miejska w Skórczu postanowiła, że: *"6. Tryb odwoławczy od rozstrzygnięcia Burmistrza Miasta nie przysługuje."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby postanowienie to w sposób istotny narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w myśl którego: *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.

Kolegium zauważa, że ze wskazanego wyżej przepisu ustawy wynika, że do kompetencji rady gminy należy określenie zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Zdaniem organu nadzoru powyższe upoważnienie nie obejmuje zagadnień związanych z możliwością zaskarżenia rozstrzygnięć (niezależnie od formy tych czynności) zapadających w trakcie procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji, w tym dotyczących jej udzielenia lub odmowy udzielenia, gdyż są one regulowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, w tym w szczególności przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.).

Dodatkowo, w ocenie tut. Kolegium, wyżej cytowane postanowienie może także wprowadzać w błąd jej adresatów odnośnie przysługujących im środków zaskarżenia w ramach procedury udzielania dotacji celowej.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 5 października 2022 r. (I SA/Sz 324/22) *„załatwienie sprawy z zakresu dotacji nie następuje formie decyzji administracyjnej, gdyż przepisy prawa nie przewidują w sposób jednoznaczny takiej formy prawnej dla jej załatwienia. Nie można domniemywać formy decyzji dla czynności poprzedzających zawarcie przez organ administracji umowy cywilnoprawnej. Przepis art. 403 ust. 6 u.p.o.ś. wskazuje wyraźnie, że udzielenie dotacji celowej w zakresie ochrony środowiska następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4., tym samym w sprawie nie będzie miał zastosowania K.p.a. (por. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt I SA/Kr 787/17).*

Uregulowanie zasad udzielania dotacji ustawodawca pozostawił organom samorządowym w drodze uchwały. Uchwała jako akt prawa miejscowego, jest usytuowana wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze wykonawczym. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r. IV SA/Wr 715/12,).”

Następnie ww. Sąd stwierdził, że: *„czynność organu dotycząca zajęcia stanowiska w przedmiocie negatywnego zweryfikowania wniosku Strony o udzielenie dotacji (...) stanowi czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., a to oznacza, że przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego.*

Powyższe stanowisko potwierdza również wykładnia celowościowa przepisu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Sąd wskazuje, że odmienna wykładnia niż zaprezentowana powyżej, prowadziłaby do pozostawienia poza jakąkolwiek kontrolą czynności dotyczących odmowy przyznania (a tym samym ze skorzystania) środków publicznych przez organy administracji na rzecz podmiotów niepublicznych, które w świetle ustawy spełniają wymogi do skorzystania z takich środków. Postanowienia przywołanego art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. rozszerzają kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji i postanowień, będących tradycyjnie przedmiotem kontroli

sądowoadministracyjnej. Przepis ten umożliwia sądową kontrolę również takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach (jurysdykcyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym) zapewniających ich uczestnikom określone gwarancje procesowe, a dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznoprawnej, w stosunkach z organami administracji publicznej. Ustawodawca niniejszym przepisem, zdaniem Sądu, dążył do jak najszybszego zapewnienia indywidualnym jednostkom, prawnej ochrony przed działaniami organów, które wymykają się wszelkiej innej kontroli.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do sądu (art. 45 Konstytucji). Sąd nie ma wątpliwości, że z uwagi na przysługujące prawo do sądu, Skarżąca powinna dysponować środkiem prawnym pozwalającym jej na wszczęcie skutecznego postępowania sądowego w przypadku, gdy jej wniosek nie został uwzględniony zgodnie z żądaniem. W świetle uregulowań uchwały, w przypadku negatywnego formalnego rozstrzygnięcia wniosku strony nie uzyskuje ona roszczenia o zawarcie umowy, nie może więc skutecznie wnieść powództwa przed sąd powszechny. Brak stosunku cywilnoprawnego wyklucza bowiem powstanie sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 K.p.c. W szczególności w stanie faktycznym, którego elementem jest negatywne rozstrzygnięcie wniosku, nie pojawia się możliwość wniesienia powództwa do sądu cywilnego w oparciu o art. 64 K.c., ani uwzględnienie przez sąd cywilny powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, wniesionego na podstawie art. 189 K.p.c. (por. uchwała NSA z 24 maja 2012 r., sygn. II GSP 1/12). W sytuacji więc, gdy organ negatywnie rozpatrzy wniosek złożony na podstawie prawa miejscowego (uchwały), nie dochodzi do powstania stosunku cywilnoprawnego. Przyjęcie więc, że nie jest również dopuszczalna droga zaskarżenia negatywnego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego prowadziłoby faktycznie do naruszenia gwarantowanego stronie skarżącej przez Konstytucję RP prawa do sądu."

Z wyżej wskazanych przyczyn nieprawidłowe jest określanie w uchwale podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska regulacji w zakresie braku możliwości zaskarżenia czynności organu w postaci odmowy udzielenia dotacji.

Ponadto w § 5 ust. 4 pkt 7 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że:

"4. W celu rozliczenia dotacji Beneficjent zobowiązany jest przedłożyć Burmistrzowi Miasta Skórcz następujące dokumenty:

- 1)(...);
- 2)(...);
- 3)(...);
- 4)(...);
- 5)(...);
- 6)(...);

7)w przypadku pozyskania przez Gminę Miejską Skórcz środków zewnętrznych na realizację przedmiotowej inwestycji – innych dokumentów wymaganych przez Instytucję dotującą,".

Zgodnie z art. 403 ust. 5a ustawy - Prawo ochrony środowiska 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.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienie, zobowiązujące beneficjenta dotacji do przedłożenia Burmistrzowi innych dokumentów wymaganych przez instytucję dotującą, w sposób istotny narusza cytowany przepis art. 403 ust. 5 i 5a pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Rada gminy na podstawie ww. przepisu winna określić zasady udzielania dotacji w sposób wyczerpujący i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Ponadto rada gminy na podstawie art. 403 ust. 5a pkt 2 ww. ustawy może określić 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 z wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Z cytowanego przepisu wyraźnie wynika, że do kompetencji organu stanowiącego, na podstawie umowy zawartej między gminą a funduszem, należy wyszczególnienie dokumentów, jakie powinien przedłożyć beneficjent ubiegający się dotację.

Ponownie podkreślić należy, że zaniechanie określenia w sposób jednoznaczny, jakie dodatkowe dokumenty beneficjent powinien złożyć (tj. jednego z elementów trybu postępowania w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji, w którym organ może żądać od osób ubiegających się o dotację o ich uzupełnienie), a także użycie sformułowań nieostrych i nieprecyzyjnych, nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanym przepisie prawa.

W tym miejscu podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stanowienie przepisów prawa miejscowego, które zawierają sformułowania nieostre i nieprecyzyjne, narusza także zasadę określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz.483 z późn. zm.), prowadząc również do naruszenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wynikającej z art. 7 Konstytucji RP.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, przytoczone zapisy badanej uchwały w powyższym zakresie naruszają art. 403 ust. 5 i 5a pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska poprzez jego niepełną realizację oraz umożliwienie stosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby 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 Izby Obrachunkowej w Gdańsku