

1878.2025.P

Elektronicznie podpisany przez:
Wojciech Tarnowski; Regionalna Izba
Obrachunkowa w Warszawie
dnia 18 lutego 2025 r.

Uchwała Nr 5.68.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 18 lutego 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr X/8/25 Rady Gminy Czerwin z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowania wymiany źródeł ciepła, w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Czerwin"

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr X/8/25 Rady Gminy Czerwin z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowania wymiany źródeł ciepła, w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Czerwin", z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), a także § 6 i § 115 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).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Gminie Czerwin służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 24 stycznia 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr X/8/25 Rady Gminy Czerwin z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowania wymiany źródeł ciepła, w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Czerwin".

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badaną uchwałą Rada Gminy Czerwin uchwaliła „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowania wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Czerwin”, stanowiący załącznik do badanej uchwały (zwany dalej Regulaminem).

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano m.in. art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W uchwalonym przez Radę Gminy Czerwin Regulaminie w poszczególnych rozdziałach określono: cel i zakres dotacji (rozdział 1), źródła finansowania, w tym podmiot ubiegający się o dotację (rozdział 2), przedmiot dotacji - wymieniono m.in. zadania, na które zostanie udzielona dotacja (rozdział 3), warunki udzielania dotacji, gdzie ustalono m.in. wzór wniosku, w tym wymogi formalne jakie winien on spełniać, termin jego składania (rozdział 4), tryb udzielania i rozliczania dotacji (rozdział 5) oraz wysokość dotacji (rozdział 6).

W myśl 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.

Jak wynika z powyższego, zasady udzielania dotacji celowej, do których określenia została uprawniona rada gminy, muszą obejmować kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. Dla wypełnienia delegacji ustawowej są to niezbędne elementy uchwały.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby ustaliło, iż w Regulaminie Rada Gminy Czerwin nie określiła kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów jakimi miały się kierować organ wykonawczy przy udzielaniu dotacji i tym samym nie wypełniła ustawowej delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium Izby Rada Gminy Czerwin określiła jedynie tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania (art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

W ocenie Kolegium Izby samo wskazanie i wyliczenie zadań do realizacji na dofinansowanie z dotacji (§ 4 Regulaminu), czy też wskazanie sposobu rozpatrywania wniosku (§ 6 Regulaminu) nie można uznać za kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb weryfikacji spełnienia kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania. Z uchwały rady gminy powinno wynikać jednoznacznie, jakie kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania określa organ uchwałodawczy i w jaki sposób następuje ich weryfikacja.

Zdaniem Kolegium Izby organ uchwałodawczy, poprzez brak wskazania kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, de facto ceduje swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy, pozostawiając mu swobodę w określeniu czynności prowadzących do załatwienia sprawy i dowolność w przyznaniu dotacji.

Według słownika języka polskiego „kryterium” to podstawa do oceny wartości, dokonania wyboru lub zaliczenia czegoś do określonej kategorii (<https://wsjp.pl/haslo/podglad/56091/kryterium/5180692/oceniaania>), czynnik służący za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/kryterium.html>), natomiast „tryb” to ustalona kolejność czynności prowadzących do załatwienia sprawy czy też określony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (<https://sjp.pwn.pl/doroszewski/tryb;5509007.html>).

Powyższe - w ocenie Kolegium Izby - w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, który zobowiązuje organ uchwałodawczy do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania i tryb weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania.

Kolegium 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.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2018 r. VIII SA/Wa 398/18; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15; wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

W § 7 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Rada Gminy Czerwin postanowiła, cyt. „Gmina zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia kontroli przed wymianą źródła ciepła oraz po jej dokonaniu, celem weryfikacji zgodności z wymaganiami technicznymi oraz przepisami prawa”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe uchwalono z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. W świetle tego przepisu, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w podejmowanych na jego podstawie uchwałach, nie mogą zamieszczać regulacji, dotyczących kontroli - dofinansowywanych z dotacji - realizowanych zadań, ponieważ przepis ten upoważnia je tylko do określania zasad udzielania dotacji celowej. Przepis wprawdzie stanowi, iż zasady udzielania dotacji obejmują kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, nie daje jednak podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych w tym zakresie.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że każdy rodzaj kontroli podmiotu otrzymującego dotację wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, co w praktyce oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzać w akcie prawa miejscowego zapisów wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21). Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 NSA wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał (...)”. 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” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Stosownie do § 115 w związku 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.

Dalej, Rada Gminy Czerwin postanowiła:

- w § 7 ust. 3 Regulaminu, cyt. „Beneficjent zobowiązany jest do realizacji zadania po podpisaniu umowy, w terminach, zakresie i w sposób określony w umowie, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 4)”.
- w § 9 Regulaminu, cyt. „Przekazanie dotacji następuje po zakończeniu i przyjęciu prawidłowego rozliczenia realizacji zadania określonego w umowie, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 4), na wskazany rachunek bankowy beneficjenta”.

W ocenie Kolegium Izby zacytowane sformułowania również wykraczają poza delegację ustawową przyznaną art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Tym samym Rada Gminy Czerwin nie była uprawniona do ich uchwalania.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo jednostką sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną. Zgodnie z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), to zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;

- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

Ponadto Kolegium Izby zauważa, iż w treści załączników do Regulaminu użyto skrótów „itp.” (Załącznik Nr 1 do Regulaminu) i „np.” (Załącznik Nr 3 do Regulaminu). Uchwalając ww. zapisy, organ stanowiący wprowadził regulacje, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Z uwagi na fakt, iż badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być sformułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22).

Niewskazanie kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania i trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów, sprawia, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych uregulowań badanej uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski