

Uchwała nr 90/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 18 czerwca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XVII/123/2025 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Sędziszów na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie gminy Sędziszów

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XVII/123/2025 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Sędziszów dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie gminy Sędziszów z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647)

Uzasadnienie

Uchwała nr XVII/123/2025 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Sędziszów dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie gminy Sędziszów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 26 maja 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 18 czerwca 2025 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Sędziszów.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Rada Miejska Sędziszów w § 5 ust. 1 badanej uchwały określiła, iż „Nabór wniosków o udzielenie dotacji na wymianę starego źródła ciepła zostanie ogłoszony Zarządzeniem Burmistrza Sędziszowa”.

Zgodnie z zapisem zawartym w § 5 ust. 2 uchwały „Dotacja będzie udzielana według kolejności pozycji na liście rankingowej do wysokości środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy w danym roku kalendarzowym”.

W § 8 ust. 3 uchwały Rada Miejska określiła iż „wszystkie dokumenty związane z udzieleniem dotacji udostępniane będą na bieżąco w Urzędzie Miejskim w Sędziszowie oraz na stronie internetowej Urzędu.....”

Kolegium Izby mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, stwierdza, iż określenie terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, zasad naborów wniosków należy do kompetencji organu stanowiącego.

Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa 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 uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. I GSK 169/21) przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające, komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji, to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (poz. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania w danych okolicznościach (por. słownik języka polskiego PWN).

Kolegium Izby wskazuje także, że tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji. Uchwała ustalająca m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać termin składania wniosków.

Kolegium wskazuje, że Rada Miejska Sędziszów nie określiła terminów dla dotującego na przeprowadzenie kolejnych etapów postępowania dotacyjnego. Z uchwały nie wynika bowiem, w jakim terminie ma być złożony wniosek, nie zostały określone wymogi formalne jakim ma odpowiadać wniosek (nie określono również wzoru tego wniosku), brak jest wskazania w jakim terminie będzie zawarta umowa o udzielenie dotacji oraz w jakim terminie zostanie przekazana dotacja. Rada Miejska scedowała podjęcie rozstrzygnięć w tej materii na organ wykonawczy.

Zaznaczyć przy tym należy, że pomimo braku wskazania jakim wymogom formalnym ma odpowiadać wniosek o udzielenie dotacji określonej w badanej uchwale, zgodnie z zapisem § 2 ust. 2 uchwały „Wnioski zawierające braki i błędy podlegają odrzuceniu jeśli nie zostaną uzupełnione lub poprawione w terminie wskazanym w wezwaniu skierowanym do Wnioskodawcy w celu uzupełnienia lub poprawienia wniosku”, co w ocenie Kolegium pozbawia procedury transparentności postępowania sprawiając, iż komisja wyłoniona przez Burmistrza miałaby dowolny zakres oceny treści złożonych wniosków. Ta sama komisja tworzyć miałaby w świetle zapisu § 5 ust. 2 badanej uchwały „listę rankingową” na podstawie której ustalano by kolejne podmioty uprawnione do uzyskania dotacji. Przy czym z treści uchwały nie wynika jakie są zasady utworzenia tej „listy rankingowej”.

Kolegium stwierdza, że postanowieniem § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska scedowała na Burmistrza swoją kompetencję, co pozostaje w sprzeczności z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zgodnie z którym odpowiednio rada gminy albo rada powiatu określa w drodze uchwały 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.

Podobnie do scedowania kompetencji przez organ stanowiący doszło poprzez zapis dokonany w § 8 ust. 3 uchwały gdzie wskazano iż „wszystkie dokumenty związane z udzieleniem dotacji udostępniane będą na bieżąco w Urzędzie Miejskim w Sędziszowie oraz na stronie internetowej Urzędu.....”, który to zapis miałby prowadzić w domyśle do określenia wzoru np. wniosku o udzielenie dotacji z wyłączeniem organu stanowiącego.

Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji.

Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Kolegium Izby podnosi też, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc jej postanowienia winny być formułowane przez Radę w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, CBOSA). Jak podkreślił WSA w Opolu, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i w jaki sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą, zdaniem Sądu, zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenie prawa ma charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16.06.2016 r. (I SA/Ol 243/16, LEX nr 2082717), „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)”. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

Zdaniem Kolegium Izby, stwierdzonego naruszenia prawa nie można wyeliminować inaczej, jak poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka