



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2111

UCHWAŁA Nr XII/23/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 27 marca 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXIV/550/2024 Rady Miasta Chełmna z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, montażem kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych, instalacją pompy ciepła, budową przydomowych oczyszczalni ścieków, budową przyłączy kanalizacyjnych oraz budową przyłączy gazowych.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 7 ust. 3 oraz art. 3 ust. 2 w zw. z pkt 11 preambuły Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2831), art. 3 pkt 41 i art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), § 6, § 14 ust. 3, § 25 ust. 1 i § 85 w zw. 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) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy **uchwała, co następuje:**

stwierdza nieważność uchwały Nr LXXIV/550/2024 Rady Miasta Chełmna z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, montażem kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych, instalacją pompy ciepła, budową przydomowych oczyszczalni ścieków, budową przyłączy kanalizacyjnych oraz budową przyłączy gazowych.

Uzasadnienie

Rada Miasta Chełmna w dniu 28 lutego 2024 r. podjęła uchwałę Nr LXXIV/550/2024 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, montażem kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych, instalacją pompy ciepła, budową przydomowych oczyszczalni ścieków, budową przyłączy kanalizacyjnych oraz budową przyłączy gazowych. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 4 marca 2024 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 27 marca 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Pan Artur Mikiewicz - Burmistrz Miasta Chełmna oraz Pan Wojciech Strzelecki - Przewodniczący Rady Miasta Chełmna, zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium (pismo z dnia 18 marca 2024 r. znak: RIO-KA-4010-XII-2/2024) oraz poinstruowani o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 25 marca 2024 r., a także

o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium. Przedstawiciele jednostki nie złożyli wyjaśnień w sprawie, ani też nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Chełmna przyjęła Regulamin udzielania dotacji, stanowiący załącznik do uchwały i określiła w jego treści zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, montażem kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych, instalacją pompy ciepła, budową przydomowych oczyszczalni ścieków, budową przyłączy kanalizacyjnych oraz budową przyłączy gazowych, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposób jej rozliczenia (dalej: Regulamin).

1.Kolegium na podstawie § 1 pkt 12 oraz § 8 ust. 3 Regulaminu stwierdziło, że przedmiotowa uchwała stanowi program w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Stosownie do wskazanych postanowień dotacja przyznana podmiotowi prowadzącego działalność gospodarczą stanowi pomoc de minimis. Projekt uchwały przed jej podjęciem został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prezes UOKiK pismem z dnia 31 stycznia 2024 r. (znak: DMP5.530.65.2024.MP) zgłosił zastrzeżenia do przedłożonego projektu, które nie zostały uwzględnione w treści badanej uchwały. W przekazanej do Izby opinii Prezesa UOKiK wyraźnie wskazano na konieczność dostosowania zapisów uchwały do aktualnych przepisów, poprzez wskazanie sposobu liczenia okresu przyznanej pomocy, tak by obejmowała ona „3 lata minione”. W uchwale w § 8 ust. 3 pkt 1 wskazano, że „do wniosku złożonego przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis albo pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, należy dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), tj. wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał Wnioskodawca w roku, w którym ubiega się o pomoc de minimis, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych (...)”. Powyższe stanowi naruszenie art. 3 ust. 2 w zw. z pkt 11 preambuły Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2831), zgodnie z którymi „całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie trzech lat”, zaś „okres trzech 3 lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych trzech lat.”.

Nadto z opinii Prezesa UOKiK wynika, że przy podejmowaniu uchwały niezbędnym jest również uzupełnienie zapisów § 1 pkt 12 poprzez jednoznaczne określenie okresu, w jakim będzie mogła być udzielana pomoc de minimis. Brak wskazania okresu w jakim będzie mogła być udzielana pomoc de minimis narusza art. 7 ust. 3 Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, zgodnie z którym „po upływie okresu obowiązywania niniejszego rozporządzenia wszelka pomoc de minimis, która spełnia warunki niniejszego rozporządzenia, może być przyznawana w sposób prawomocny przez okres kolejnych sześciu miesięcy.”.

2.Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) - dalej: POŚ, ilekroć w ustawie mowa jest o tytule prawnym - rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. W Regulaminie w § 1 pkt 4 określono, że „O dotację mogą ubiegać się podmioty będące właścicielami, współwłaścicielami, użytkownikami wieczystymi, posiadaczami (dzierżawcami, najemcami lub użytkownikami) lokalu/budynku zlokalizowanego na terenie Gminy Miasto Chełmno, którego dotyczy inwestycja.”. W § 1 pkt 6 określono natomiast, że „wniosek, o którym mowa w ust. 5 musi być podpisany przez Wnioskodawcę, który posiada tytuł prawny do nieruchomości wynikający z prawa własności, współwłasności, użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, posiadania (dzierżawa, najem, użytkowanie) na terenie Gminy Miasto Chełmno.”. Z kolei w załącznikach Nr 1-6 do Regulaminu określających treść wniosku o udzielenie dotacji każdorazowo określono obowiązek wykazania tytułu prawnego Wnioskodawcy do nieruchomości, na terenie której będzie realizowana inwestycja wg. schematu:

- „- prawo własności
- prawo współwłasności
- użytkowanie wieczyste

- ograniczone prawo rzeczowe
- posiadanie (najem, dzierżawa, użytkowanie)
- inny _____
(należy podać jaki)”

W ocenie Kolegium Izby uchwała Rady Miasta nie może modyfikować zakresu uregulowanego w ustawie i tym samym nie może ona wykluczać z kręgu podmiotów ubiegających się o dotację np. osób, których tytuł prawny do nieruchomości wynika z trwałego zarządu czy stosunku zobowiązaniowego. Cytowane zapisy Regulaminu powodują zawężenie podmiotów w ramach ustalonej grupy z uwagi na posiadany tytuł prawny do nieruchomości. Wskazać należy przy tym na brak wewnętrznej spójności przytoczonych wyżej zapisów Regulaminu. Zdaniem Kolegium organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na podstawie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji wynikających z tych przepisów. Dokonywanie wyłączeń w ramach kategorii podmiotów określonych przez ustawodawcę stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 5 w zw. z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska.

3. W treści niżej wymienionych jednostek redakcyjnych Regulaminu uchwalono:

- § 1 pkt 22: „Dotacja nie obejmuje kosztów i wydatków poniesionych przed dniem zawarcia umowy z Gminą Miasto Chełmno na dofinansowanie, chyba, że stanowią one formę zaliczki i jest to wyszczególnione w dokumencie rozliczeniowym, bądź odnoszą się do wykonania dokumentacji projektowej.”;
- § 7 ust. 1 w odniesieniu do dofinansowania budowy przyłącza gazowego: „Dofinansowanie inwestycji w zakresie budowy przyłącza gazowego odbywa się zgodnie z zasadami ogólnymi, o których mowa w § 1, z wyłączeniem ust. 25. Do rozpoczęcia realizacji inwestycji można przystąpić wcześniej niż z dniem zawarcia umowy z Gminą Miasto Chełmno na dofinansowanie, jednak wniosek o dofinansowanie musi zostać złożony w roku, w którym przyłącze zostało lub zostanie wykonane.”;
- § 7 ust. 5 pkt 1: „Warunkiem ubiegania się o przyznanie dotacji na budowę przyłącza gazowego jest: złożenie kompletnego wniosku o udzielenie dotacji w roku, w którym przyłącze zostało lub zostanie wykonane, z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 1 ust. 15.”;
- § 8 ust. 1 pkt 1: „Warunkiem otrzymania dotacji łącznie jest:
 - 1) złożenie w terminie, o którym mowa w § 1 ust. 15 Regulaminu, kompletnego wniosku o udzielenie dotacji wraz z załącznikami
 - przed rozpoczęciem realizacji inwestycji, w przypadku zadań określonych w § 2-6,
 - w roku, w którym zostanie lub została rozpoczęta inwestycja, w przypadku zadania określonego w § 7.”;
- § 8 ust. 1 pkt 4 tiret drugie: „Warunkiem otrzymania dotacji łącznie jest: zawarcie umowy z Gminą Miasto Chełmno o udzielenie dotacji w roku, w którym zostanie lub została rozpoczęta inwestycja, w przypadku zadania określonego w § 7”.

Wyżej przytoczone zapisy naruszają art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) w zakresie w jakim dopuszczają udzielenie dotacji na wydatki poniesione przed podpisaniem umowy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, że każda dotacja służyć ma finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc takich zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na zadania, które mają być zrealizowane w przyszłości, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy. Mając na względzie powyższe, przepisy uchwały Rady Miasta Chełmna winny być zredagowane w taki sposób by wykluczały możliwość refundacji kosztów poniesionych przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji.

4. Zgodnie z treścią art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Gminy określa 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.

W ocenie Kolegium niżej wymienione zapisy Regulaminu zostały przyjęte bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem delegacji ustawowej z POŚ:

– § 4 ust. 3 pkt 5 oraz § 5 ust. 6 pkt 5 w zakresie w jakim stanowią że: „Powyższe może podlegać kontroli Gminy w całym okresie trwałości zadania.”;

– § 8 ust. 9: „Od opinii Komisji oraz od sposobu rozpatrzenia wniosku przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.)”;

– § 10 ust. 6: „Zastrzega się możliwość potwierdzania na oryginale dokumentu rozliczeniowego, przedstawionego przy wniosku o wypłatę dotacji celowej, wysokości udzielonej dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno.”;

– § 11 ust. 3-7: „3. Okres trwałości przedsięwzięcia dla Beneficjenta wynosi 5 lat od roku, w którym nastąpiła wypłata dotacji celowej.

4. W okresie trwałości Beneficjent nie może naruszać warunków wynikających z niniejszego Regulaminu oraz umowy zawartej z Gminą, o której mowa w § 10 ust. 1, szczególnie w zakresie zdemontowania lub nie eksploataowania urządzeń będących przedmiotem dofinansowania zgodnie z przeznaczeniem.

5. Gmina Miasto Chełmno zastrzega sobie możliwość kontroli wykonanej inwestycji w zakresie funkcjonowania zainstalowanych urządzeń zgodnie z przeznaczeniem i warunkami wynikającymi z umowy dotacji przez okres 5 lat od wypłaty dotacji.

6. W przypadku zbycia praw do nieruchomości, na której zrealizowana została inwestycja będąca przedmiotem dofinansowania, odpowiedzialność za trwałość projektu spoczywa na podmiocie będącym stroną umowy o udzielenie dotacji (Beneficjencie).

7. W przypadku śmierci Beneficjenta w okresie trwałości zadania, zobowiązania wynikające z umowy o udzielenie dotacji zawartej z Gminą, o której mowa w § 10 ust. 1, nie podlegają dziedziczeniu oraz nie przechodzą na nowego właściciela nieruchomości.”;

– § 12: 1. W przypadku, gdy udzielona dotacja celowa obejmowała dofinansowanie wymiany systemu ogrzewania, a faktyczna moc nowego źródła ogrzewania jest mniejsza niż w przedstawionym we wniosku o wypłatę dotacji celowej dokumencie zawierającym informację o mocy nowego źródła ogrzewania w kW, Beneficjent zapłaci Gminie karę umowną, której równowartość będzie obejmować różnicę między środkami wypłaconymi z tytułu dofinansowania a wyliczeniem uwzględniającym faktyczne parametry zainstalowanych urządzeń. W przypadku, gdy moc ta jest większa niż w przedstawionym wniosku o wypłatę dotacji, kara umowna nie zostanie naliczona.

2. W przypadku wypowiedzenia umowy z powodu niedotrzymania warunków zawartej umowy, Beneficjent zapłaci Gminie karę umowną w wysokości udzielonego dofinansowania.

3. Kara umowna podlega wpłacie na wskazane przez Gminę konto w terminie 14 dni od doręczenia informacji o naliczeniu kary umownej. Doręczenie uznaje się za skuteczne w przypadku dwukrotnego awizowania przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe.

– Załączniki Nr 1-6 do Regulaminu w zakresie pkt. 1 Oświadczeń o treści: „Dane podane we wniosku są zgodne z prawdą i jestem świadomy(a) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”.

Zdaniem Kolegium organ stanowiący jest zobligowany jest do ścisłego przestrzegania delegacji ustawowej wyrażonej w art. 405 ust. 5 POŚ. Każda ustalona przez Radę Miasta Chełmna norma, która nie mieści się w zakresie ustalenia zasad udzielania dotacji, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania w sposób istotny narusza prawo. W zakresie przytoczonych wyżej unormowań Kolegium stwierdza, że określenie zasad kontroli użytkowania instalacji, regulacje odnośnie sposobu odnotowywania na dokumentach rozliczeniowych wysokości udzielonej dotacji, określenia okresu trwałości zadania wraz z konsekwencjami zbycia praw do nieruchomości lub śmierci beneficjenta dotacji, regulacje w zakresie kar umownych wykraczają poza delegację ustawową. Organ stanowiący, podejmując akty prawa miejscowego, zobowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania ani tego, co zostało już określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres ustawowej delegacji. Ewentualne zapisy nieobjęte dyspozycją przepisu art. 403 ust. 5 POŚ mogą zostać określone w umowie

zawieranej na podstawie art. 403 ust. 6 POŚ przez organ wykonawczy Gminy z podmiotem, któremu zostaje udzielona dotacja (beneficjentem końcowym).

Kolegium wskazuje również, że zgodnie z Kodeksem karnym odpowiedzialności karnej podlega ten kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Warunkiem odpowiedzialności jest ponadto, aby przyjmujący zeznanie uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Przepisy te, zgodnie z art. 233 § 2 i § 6 k.k. stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Wnioski składane przez osoby ubiegające się o udzielenie dotacji na podstawie uchwały Rady Miasta Chełmna nie są składane w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Żaden przepis prawa nie daje organowi uprawnienia do nakładania obowiązku składania oświadczenia zawierającego deklarację świadomości odpowiedzialności karnej określonej w art. 233 Kodeksu karnego, ani do odbierania takich oświadczeń. Rada Miasta nie miała umocowania prawnego do nałożenia obowiązku składania oświadczenia o takiej treści i tym samym naruszyła z art. 233 § 2 i § 6 Kodeksu karnego w zw. z art. 403 ust. 5 ustawy z 27 kwietnia 2011 r. Prawo ochrony środowiska.

Nadto wskazać należy, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Kolegium uznaje, że brak jest podstawy prawnej do stanowienia w akcie prawa miejscowego normy mającej stanowić o zakresie właściwości sądów administracyjnych. W związku z powyższym uregulowanie iż: „Od opinii Komisji oraz od sposobu rozpatrzenia wniosku przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego” należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej.

5. Zgodnie z treścią § 1 pkt 21 Regulaminu: „Warunkiem udzielenia dofinansowania jest rozliczenie zadania do dnia 30 listopada, w roku złożenia wniosku.” Natomiast w § 1 pkt 20 ustalono, że: „Warunek opisany w pkt. 21 dotyczy również dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miasto Chełmno na podstawie:

- Uchwały Nr LIX/427/2023 Rady Miasta Chełmna z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, montażem kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych, instalacją pompy ciepła, budową przydomowych oczyszczalni ścieków oraz budową przyłączy kanalizacyjnych,
- Uchwały Nr XXXV/238/2021 Rady Miasta Chełmna z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji ze środków budżetu miasta Chełmna na budowę przyłącza gazowego na nieruchomościach zlokalizowanych na terenie Gminy Miasto Chełmno,
- Uchwały Nr V/43/2019 Rady Miasta Chełmna z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji ze środków budżetu miasta Chełmna na budowę przyłącza gazowego na nieruchomościach zlokalizowanych na terenie Gminy Miasto Chełmno,
- Uchwały Nr XLIX/287/2018 Rady Miasta Chełmna z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, budową przydomowych oczyszczalni ścieków, budową przyłączy kanalizacyjnych, wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- Uchwały Nr XLIX/286/2018 Rady Miasta Chełmna z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji ze środków budżetu miasta Chełmna na budowę przyłącza gazowego,
- Uchwały Nr XLVII/273/2018 Rady Miasta Chełmna z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, budową przydomowych oczyszczalni ścieków, budową przyłączy kanalizacyjnych, wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- Uchwały Nr XLVII/272/2018 Rady Miasta Chełmna z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji ze środków budżetu miasta Chełmna na budowę przyłącza gazowego,

- Uchwały Nr XLV/260/2018 Rady Miasta Chełmna z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji ze środków budżetu miasta Chełmna na budowę przyłącza gazowego,
- Uchwały Nr XXXVII/215/2017 Rady Miasta Chełmna z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, budową przydomowych oczyszczalni ścieków, budową przyłączy kanalizacyjnych, wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- Uchwały Nr XVIII/106/2016 Rady Miasta Chełmna z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Chełmno na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania, budową przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zakupem i montażem kolektorów słonecznych,
- Uchwały Nr VIII/59/2011 Rady Miasta Chełmna z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych na realizację inwestycji efektywnych ekologicznie realizowanych na terenie Gminy Miasto Chełmno.

Kolegium Izby stwierdza, że wszystkie wymienione uchwały poza uchwałą Nr V/43/2019 zostały uchylone i na dzień podjęcia badanej uchwały nie funkcjonują w obrocie prawnym. Nie ma zatem prawnej możliwości wprowadzania zmian ich treści. Nadto w zakresie uchwały Nr V/43/2018 (jedynej pozostającej aktualnie w mocy) podkreślenia wymaga, że wprowadzanie zmian do uchwał winno odbywać się na zasadach określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w szczególności § 85 w zw. z § 143. Mając na względzie powyższe wskazać należy, że § 1 pkt 20 badanej uchwały Rady Miasta Chełmna narusza zapisy § 14 ust. 3 oraz § 85 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 2 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

6.W dalszej kolejności Kolegium Izby zwraca uwagę na stosowanie w Regulaminie wyrażen niejednoznacznych i nieostrych, których zawarcie w akcie prawa miejscowego umożliwia stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Zastosowanie takich wyrażen stwierdzono w niżej wymienionych jednostkach redakcyjnych:

- § 5 ust. 6 pkt 5: „Warunki, które należy spełnić, aby ubiegać się o dofinansowanie w zakresie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków: należyte użytkowanie oczyszczalni przez Beneficjenta” - należyte użytkowanie nie zostało zdefiniowane, a z treści uchwały nie sposób ustalić czyjej ocenie ma podlegać. Nadto zauważyć należy, że warunek ten określono jako warunek ubiegania się o dotację, tj. na etapie przed budową oczyszczalni, zatem nie jest zrozumiałym w jaki sposób wnioskodawca miałby wykazać spełnienie tego warunku.
- § 6 ust. 5: „Dofinansowanie nie jest udzielane w przypadku, gdy inwestycja dotyczy nieruchomości objętej projektem przyłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej realizowanym przez Gminę, lub jej właściciel odmówił z nieuzasadnionych przyczyn jej przyłączenia w ramach takiego projektu” -również w tym zakresie nie jest jasne, co rozumie się jako przyczynę uzasadnioną lub nieuzasadnioną. Nadto zapis należy uznać za pozbawiony logiki, gdyż dotyczy dotacji na przyłącze kanalizacyjne, którego nie udziela się w przypadku, gdy dotyczy nieruchomości objętej projektem przyłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej. Tym samym sam fakt objęcia nieruchomości projektem przyłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej wyklucza udzielenie dotacji - odmowa przyłączenia przez właściciela jest w tym aspekcie irrelevantna.
- § 8 ust. 7 „Nieusprawiedliwione niestawienie się Wnioskodawcy na wezwanie uznane będzie za rezygnację Wnioskodawcy z otrzymania dofinansowania” - z treści uchwały nie wynika jakiego rodzaju okoliczności będą uznawane za niestawienie się usprawiedliwione, a jakie za nieusprawiedliwione, a jednocześnie od takiej oceny uzależnione jest uzyskanie dofinansowania. Z uchwały nie wynika ponadto, kto jest uprawniony do dokonywania takiej oceny.

Ustanawiane przez radę gminy przepisy uchwały winny być skonstruowane poprawnie z punktu widzenia zarówno językowego, jak i logicznego. Reguły dotyczące redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w szczególności z § 6 i § 25, a także z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok

NSA w Gdańsku z 6.06.1995 r., SA/Gd 2949/94, LEX nr 25640.). Mając na względzie powyższe Kolegium uznało, że ww. regulacje podjęto z naruszeniem § 6 i § 25 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

7. Ponadto Kolegium wskazuje na szereg wewnętrznych nieścisłości i braku spójności uchwały, co opisano poniżej:

– § 6 ust. 4 pkt 4 w zw. z ust. 6 Regulaminu - pierwszy przepis stanowi, że: „Warunkiem ubiegania się o przyznanie dotacji na budowę przyłącza kanalizacyjnego jest: likwidacja lub trwałe odłączenie dotychczasowego bezodpływowego zbiornika na nieczystości ciekłe lub przydomowej oczyszczalni ścieków”, a drugi, że „Dotacji nie przyznaje się na budowę przyłącza kanalizacyjnego w nowo wybudowanych budynkach oraz w budynkach nieposiadających zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe lub przydomowej oczyszczalni ścieków.”. Zatem z jednej strony likwidacja bezodpływowego zbiornika jest warunkiem udzielenia dotacji, a z drugiej dotacji nie przyznaje się dotacji dla budynków nieposiadających bezodpływowego zbiornika. Zdaniem Kolegium przepisy te pozostają ze sobą w sprzeczności.

– § 7 ust. 1 Regulaminu określa, że do dotacji na budowę przyłącza gazowego nie stosuje się § 1 ust. 25 Regulaminu, który stanowi, że „Przedsięwzięcie realizowane przez Beneficjenta może być dofinansowane z innych środków publicznych, przy czym łączna kwota dofinansowania na przedsięwzięcie z różnych źródeł nie może przekroczyć 100% kosztów kwalifikowanych tego przedsięwzięcia.”. W ocenie Kolegium zapis taki powoduje, że w zakresie ww. przedsięwzięcia odstąpiono od zasady, że przyznane środki publiczne nie mogą przekraczać 100 % kosztów kwalifikowanych.

– w zakresie dofinansowania budowy przyłącza gazowego w § 7 ust. 5 pkt 1 Regulaminu zastosowano odwołanie do „terminu, o którym mowa w § 1 ust. 15” przy czym § 1 ust. 15 Regulaminu określa 30-dniowy termin dla Komisji ds. weryfikacji wniosków do dokonania ich oceny pod kątem formalnym. Kolegium zwraca uwagę, że tego rodzaju odwołanie jest zupełnie niecelowe.

Mając na względzie powyższe wskazać należy, że każdy przepis prawa, w tym prawa miejscowego, powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować co wynika z § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Niespełnienie wskazanych norm skutkować powinno stwierdzeniem naruszenia ww. przepisów prawa.

8. W ocenie Kolegium badając przedmiotową uchwałę należy wyszczególnić również szereg występujących w treści Regulaminu innych błędów legislacyjnych i redakcyjnych:

- § 3 ust. 3 zawiera odwołanie do uchwał określonych w „§ 1 ust. 22”, choć ich wyliczenie znajduje się w pkt 20;
- § 4 ust. 5, który odwołuje się sam do siebie: „W przypadku nieruchomości będących w trakcie budowy oraz nieruchomości nieposiadających zainstalowanego źródła ogrzewania, nie stosuje się § 4 ust. 5.”;
- § 8 ust. 4 określa odwołanie do „ust. 1 pkt. 2 Regulaminu” przy czym taka jednostka redakcyjna w uchwale nie występuje. Domniemywać można jedynie, że mowa jest o § 8 ust. 1 pkt 2 Regulaminu;
- § 10 ust. 2 pkt 2 lit. c - który stanowi o „umowie kupna-sprzedaży” przy czym Kodeks cywilny nie przewiduje umowy nazwanej innej niż umowa sprzedaży;
- § 10 ust. 9 - który stanowi, że „w przypadku braku przedstawienia przez Beneficjenta w terminie, o którym mowa w § 1 ust. 24 kompletnego wniosku o wypłatę dotacji celowej, a także braku uzupełnienia wniosku o wypłatę dotacji celowej na wezwanie, o którym mowa w ust. 4, dotacja nie podlega wypłacie.”. Należy zauważyć w tym miejscu, że § 1 ust. 24 nie określa żadnego terminu.

Kolegium Izby podkreśla, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by

wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zgodnie zaś z treścią art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, rada gminy w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Organ stanowiący, podejmując akty prawa miejscowego, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania ani tego, co zostało już określone w ustawie, ani też do wykracania poza zakres ustawowej delegacji.

Zgodnie ze stanowiskami jakie wypracowała judykatura (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97), do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię). Ponadto, konstruując akt prawa miejscowego należy mieć również na względzie zapisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", które odzwierciedlają konstytucyjną zasadę prawidłowej legislacji.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało, że wskazane naruszenia przepisów prawa mają charakter istotny i postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz