

Uchwała nr 33/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 maja 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XL/421/21 z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego

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 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XL/421/21 z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.) oraz § 6, § 14 ust. 2 i § 30 ust. 1 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).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XL/421/21 z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 12 kwietnia 2021 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium stwierdziło, że zawarte w niej postanowienia w sposób istotny naruszają prawo, a charakter tych naruszeń uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Wyeliminowanie poszczególnych, wymienionych poniżej regulacji spowodowałoby odmienne od przyjętej przez Radę ukształtowanie jej treści, w tym w szczególności zasad dotyczących udzielania dotacji.

I. Wprowadzając Regulamin na lata 2021–2025 Rada ustaliła jednocześnie w § 2 badanej uchwały, że traci moc uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr VI/53/19 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych na dofinansowanie z budżetu Gminy Środa Śląska prac obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego, tj. uchwała, która wprowadziła „Regulamin określający zasady i tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu gminy Środa Śląska, przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujących wymianę źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na korzystniejsze z punktu widzenia kryterium sprawności energetycznej oraz kryterium ekologicznego” na lata 2019–2023.

Badana uchwała nie zawiera przepisów przejściowych, które określałyby jej wpływ na stosunki powstałe pod działaniem uchwały, która traci moc, a której wyznaczony okres obowiązywania (2019–2023) jeszcze nie minął. Powyższe w sposób istotny narusza § 14 ust. 2 i § 30 ust. 1 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), dalej zwanego rozporządzeniem. Z powołanych regulacji wynika bowiem, że uchwała zawiera przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną uchwałę. W przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej uchwały na stosunki powstałe pod działaniem uchwały dotychczasowej bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

II. W Regulaminie zawarto m.in. następujące regulacje:

„§ 3. [...] 3. Pierwszeństwo do otrzymania dotacji będą mieli wnioskodawcy, którzy na dzień złożenia wniosku ukończyli 65 rok życia, posiadający prawo do dysponowania na cele budowlane nieruchomością położoną na terenie Gminy Środa Śląska, na której realizowane będzie przedsięwzięcie dotyczące wymiany źródła ogrzewania.

[...]

§ 5. [...] 3. Wnioski rozpatrywane będą według kolejności ich wpływu, pod warunkiem ich kompletności z zastrzeżeniem § 3 ust. 3 stanowiącym, iż seniorzy tj. wnioskodawcy którzy na dzień złożenia wniosku ukończyli 65 rok życia, będą mieli pierwszeństwo w uzyskaniu dofinansowania do wymiany źródła ogrzewania. Wnioski składane przez seniorów będą rozpatrywane według kolejności wpływu.

[...]

§ 7. [...] 3. Kompletnie wnioski rozpatrywane będą według kolejności zgłoszeń z zastrzeżeniem zapisów § 3 ust. 3”.

Ponadto w załączniku nr 1 do Regulaminu, w pkt 2 uwag zawarto następujące wskazanie: „O przyznaniu dotacji decyduje kolejność złożenia kompletnego wniosku o przyznanie dotacji wraz z wymaganymi załącznikami z zastrzeżeniem § 3 ust. 3 stanowiącym, iż pierwszeństwo do otrzymania dotacji będą mieli wnioskodawcy, którzy ukończyli 65 rok życia”.

Z powyższych regulacji wynika, że o pierwszeństwie w przyznaniu dotacji decyduje wiek wnioskującego o jej udzielenie. Wiek wnioskodawcy staje się zatem kryterium mającym wpływ na jej przyznanie. Przepis art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, określa kompetencje rady do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Kwestionowane zapisy uchwały nie mieszczą się w zakresie tak określonego upoważnienia ustawowego. Zapisy te wyznaczają bowiem „kryterium” wyboru podmiotów, którym w pierwszej kolejności będzie przysługiwała dotacja, a nie inwestycji, która ma zostać sfinansowana lub dofinansowana.

Określona w art. 403 ust. 5 p.o.ś. kompetencja organu stanowiącego do określenia zasad udzielania dotacji celowej obejmuje w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli celu lub zadania, na którego realizację przekazywane są środki dotacji, a nie kryteria wyboru podmiotu, któremu udzielana jest dotacja. Należy zatem przyjąć, że art. 403 ust. 5 p.o.ś. nie stwarza żadnych podstaw prawnych do różnicowania sytuacji podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji ze względu na ich wiek. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, określone w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień.

III. Ustalając warunki przyznania dotacji Rada Miejska postanowiła w Regulaminie, że:

„§ 4. [...] 2. Dotacja jest udzielana również na likwidację lokalnych źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi poprzez zastosowanie odnawialnych źródeł energii:

[...]

2) panele fotowoltaiczne i kolektory słoneczne, przy czym mogą być one dotowane tylko w przypadku wykorzystania ich do zasilania nowego źródła ciepła — wyłącznie pieca elektrycznego, a moc instalacji nie może przekraczać wielkości określonych dla mikroinstalacji w rozumieniu art. 2, pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2020 r. poz. 261 z późn. zm.). Kwota dotacji w tym przypadku nie może przekroczyć 6 tysięcy złotych na jedno gospodarstwo domowe.

[...]

6. Dla przedsięwzięć realizowanych na obszarze miasta i gminy Środa Śląska, Wnioskodawca może uzyskać dotację w następującej wysokości w zależności od rodzaju nowego źródła ciepła:

[...]

4) instalacja kotłów elektrycznych do centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej do wysokości 50% udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż 3300 zł;

[...]

6) instalacja kotłów na biomasę do centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej, kolektorów słonecznych, paneli fotowoltaicznych do wysokości 50% udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż 3000 zł.

7. W przypadku kotłowni zasilającej w ciepło budynek wielorodzinny, wysokość dotacji określona będzie w oparciu o liczbę obsługiwanych mieszkań — jako iloczyn liczby mieszkań i wysokości dotacji w zależności od rodzaju nowego źródła ciepła:

[...]

4) instalacja kotłów elektrycznych do centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej do wysokości 50% udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż 1650 zł na jeden lokal mieszkalny;

[...]

6) instalacja kotłów na biomasę do centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej, kolektorów słonecznych, paneli fotowoltaicznych do wysokości 50% udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż 1500 zł na jeden lokal mieszkalny.

[...]

§ 5. 1. Wnioski o udzielenie dotacji są przyjmowane po uchwaleniu przez Radę Miejską w Środzie Śląskiej budżetu Gminy Środa Śląska na dany rok budżetowy.

[...]

4. Termin składania wniosków o przyznanie dotacji w danym roku kalendarzowym zostanie podany do publicznej wiadomości przynajmniej na 7 dni przed rozpoczęciem naboru.

5. Wnioski złożone poza terminem naboru nie będą rozpatrywane.

[...]

§ 10. Umowa o udzielenie dotacji ulega rozwiązaniu ze skutkiem natychmiastowym, co jest jednoznacznie z koniecznością zwrotu dotacji wraz z należnymi odsetkami w trybie określonym w art. 252 ustawy o finansach publicznych”.

Poszczególne powołane powyżej zapisy uchwały w sposób wzajemnie sprzeczny regulują kwestie dotyczące wysokości udzielanej dotacji oraz trybu jej udzielania. Z § 4 ust. 2 Regulaminu wynika, że dotacja na panele fotowoltaiczne i kolektory słoneczne w przypadku wykorzystania ich do zasilania nowego źródła ciepła — wyłącznie pieca elektrycznego — nie może przekroczyć 6.000 zł na gospodarstwo domowe, z § 4 ust. 6 pkt 4 i 6 oraz ust. 7 pkt 4 i 6 wynika natomiast, że nie może być ona wyższa niż 6.300 zł (w odniesieniu do wnioskodawcy na przedsięwzięcie) lub 3.150 zł (na jeden lokal mieszkalny).

W § 5 ust. 1 Regulaminu ustalono, że wnioski o udzielenie dotacji są przyjmowane po uchwaleniu budżetu Gminy Środa Śląska na dany rok budżetowy, w § 5 ust. 4 i 5 Regulaminu ustalono natomiast, że termin składania wniosków o przyznanie dotacji w danym roku kalendarzowym zostanie podany do publicznej wiadomości przynajmniej na 7 dni przed rozpoczęciem naboru. Powyższe regulacje wprowadzają zatem dwa różne terminy rozpoczęcia naboru (po uchwaleniu budżetu i po podaniu do publicznej wiadomości). Niekonsekwencja ta jest istotna m.in. ze względu na regulację zawartą w § 5 ust. 5 Regulaminu, który stanowi, że wnioski złożone poza terminem naboru nie będą rozpatrywane.

Regulacja zawarta w § 10 Regulaminu odnosząca się do kwestii związanych z rozwiązaniem umowy jest niekompletna, a przez to nieczytelna.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W związku z tym jej uregulowania powinny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący żadnych wątpliwości. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała. Każdy przepis prawa miejscowego winien być sformułowany w sposób czytelny, precyzyjny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Powołane regulacje wymagań tych nie spełniają, a zatem w sposób istotny naruszają powołane regulacje rozporządzenia.

IV. W Regulaminie zawarto ponadto następujące regulacje:

„§ 5. [...] 7. Dotacja nie może pokrywać wydatków przeznaczonych na ten cel, finansowanych z innych bezzwrotnych źródeł. Wyjątkiem jest program »Czyste powietrze« realizowany przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

1) wnioskodawca po zakwalifikowaniu się do Gminnego Programu Ograniczania Niskiej Emisji może starać się o dotację z Programu Czyste Powietrze na ten sam zakres przedsięwzięcia co we wniosku do programu gminnego. Łączna kwota dofinansowania w takim przypadku nie może jednak przekroczyć 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia;

2) we wniosku o przyznanie dotacji z Gminnego Programu ONE wnioskodawca powinien określić czy zamierza starać się o dofinansowanie wymiany źródła ogrzewania w programie Czyste Powietrze realizowanego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu lub podać kwotę przyznanej dotacji.

[...]

§ 11. 1. Wnioskodawca zobowiązuje się do zapłaty kary umownej w wysokości uzyskanej dotacji w przypadkach gdy:

1) nowe źródło ciepła, na które wnioskodawca uzyskał dotację jest wykorzystywane niezgodnie z jego przeznaczeniem, w szczególności przez niestosowanie paliwa wskazanego przez producenta w specyfikacji kotła lub pieca;

2) w przypadku gdy dotacja udzielona wnioskodawcy została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem lub została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości poprzez m.in. podanie nieprawdziwych danych we wniosku o udzielenie dotacji lub we wniosku o wypłatę dotacji;

3) nowe źródło ciepła zostanie zdemontowane w ciągu 3 lat licząc od daty otrzymania dotacji”.

Ponadto w załączniku nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wzór wniosku o dotację, zawarto wymóg podania daty urodzenia wnioskodawcy oraz numeru PESEL wnioskodawcy.

Regulacje zawarte w § 11 ust. 1 i § 5 ust. 7 pkt 1 Regulaminu, a także zawarty w załączniku nr 1 do Regulaminu wymóg podania daty urodzenia wnioskodawcy oraz jego numeru PESEL nie znajdują podstawy w zawartym w art. 403 ust. 5 p.o.ś. upoważnieniu do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zapis w § 11 ust. 1 Regulaminu odnosi się do obowiązku zapłaty kary, która, jak sama jej nazwa wskazuje, ma być karą umowną. Z treści tej regulacji wynika ponadto, że to sam wnioskodawca, na gruncie uchwały zobowiązuje się do jej zapłaty. W granicach upoważnienia wyznaczonego ustawą rada gminy może ustalać określone uprawnienia i obowiązki. Żadne przepisy prawa nie dają natomiast podstaw do tego, by wnioskujący o udzielenie dotacji kreował postanowienia uchwały, w szczególności zobowiązując się na jej gruncie do określonego działania.

Wzajemnie swoje uprawnienia i obowiązki dotowany i dotujący ustalają zawierając umowę. O jej kształcie decydują więc jej strony — w tym przypadku wnioskujący oraz organ wykonawczy gminy. Powołany art. 403 ust. 5 p.o.ś. nie stanowi podstawy dla organu stanowiącego do ustalania treści umowy, a taki charakter, tj. charakter postanowień kształtujących treść uchwały, mają postanowienia zawarte w § 11 ust. 1 Regulaminu.

W § 5 ust. 7 pkt 1 Regulaminu Rada wskazała, że wnioskodawca po zakwalifikowaniu się do Gminnego Programu Ograniczania Niskiej Emisji może starać się o dotację z Programu Czyste Powietrze na ten sam zakres przedsięwzięcia co we wniosku do programu gminnego. Rada określiła tym samym warunki korzystania z programu Czyste Powietrze, do czego nie upoważnia jej powołany art. 403 ust. 5 p.o.ś., stanowiący podstawę podjęcia badanej uchwały.

W załączniku nr 1 do Regulaminu zawarto wymóg podania, oprócz imienia i nazwiska wnioskodawcy, telefonu do kontaktu oraz adresu zamieszkania, także daty urodzenia wnioskodawcy oraz jego numeru PESEL. W ocenie Kolegium Izby wymóg ten przy żądaniu innych danych, o których mowa wyżej, identyfikujących wnioskodawcę, jest zbędny. Żądanie danych osobowych powinno być adekwatne i ograniczone do tego, co niezbędne dla celów, dla których są one przetwarzane.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Środzie Śląskiej przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus