



BR-0104

Kraków, 9 maja 2018 r.

**Opinia prawna**

do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie przyjęcia Programu termomodernizacji budynków jednorodzinnych dla Miasta Krakowa

-projekt Klubu Radnych Przyjazny Kraków-

- druk nr 2831 -

**1. Projekt opiniuję z następującymi uwagami prawnymi:**

1) Przepis art. 403 ust. 4 oraz ust. 5 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska stanowi:

*„4. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:*

*1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:*

- a) osób fizycznych,*
- b) wspólnot mieszkaniowych,*
- c) osób prawnych,*
- d) przedsiębiorców;*

*2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.*

*5. 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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.”*

Dotacja celowa udzielana na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt Prawo ochrony środowiska ma charakter dotacji przedmiotowej polegającej na dofinansowaniu kosztów inwestycji, której beneficjenci zostali wskazani w przepisie art. 403 ust. 4 ustawy. W ocenie opiniującego brak jest podstaw prawnych dla określania przez radę gminy dodatkowych kryteriów doboru beneficjentów dotacji spośród konkretnej kategorii w tym przypadku osób fizycznych poprzez adresowanie finansowania tylko do tych osób, ” których dochód gospodarstwa domowego wynosi do 200 % kryterium dochodowego, o którym mowa odpowiednio w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, 1985)”.

Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Tym samym uchwała Rady Miasta Krakowa realizująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym winna zawierać się ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Rada Miasta nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co już zostało ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez Radę zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 września 2017 r. do sygn. III SA/Po 513/17 Sąd ten wskazał: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. **nie może modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów**, bowiem, w ocenie Sądu, takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.” Analogiczny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie do sygn. II GSK 4638/16 zapadłym w odniesieniu do upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o sporcie.

Z literalnego brzmienia art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia 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. Ustawodawca wskazuje zatem, że kryteria te mają obejmować w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli przedmiot dotacji oraz tryb ich udzielania.

Z brzmienia tego przepisu nie wynika natomiast możliwość zawężenia kręgu beneficjentów dotacji, w stosunku do zakresu określonego w ustawie, w tym przypadku w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a - to jest kręgu osób fizycznych, poprzez zastosowanie kryterium dochodowego.

Przepis art. 403 ust. 5 w związku z art. 400 a ust. 1 pkt 5 nie stanowi podstawy prawnej do określenia dodatkowych kryteriów doboru beneficjentów dotacji spośród kategorii określonych przez ustawodawcę, w tym do zawężenia ich kręgu do osób, „których dochód gospodarstwa domowego wynosi do 200 % kryterium dochodowego, o którym mowa odpowiednio w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej”.

Wobec powyższego wątpliwości prawne budzi wprowadzenie kryterium dochodowego dla dofinansowania inwestycji realizowanych przez osoby fizyczne. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania może skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

2) W przypadku, jeśli realizacja uchwały zwiększa wydatki z budżetu gminy wymagana jest opinia komisji Budżetowej. (par. 30 ust. 8 Statutu Miasta Krakowa).

2. Dwa czytania
3. Głosowanie jawne, zwykła większość głosów

  
RADCA PRAWNY  
Paweł Janowski  
Kr-1229

Otrzymują:

1. Pani Beata Kowalówka – Dyrektor Kancelarii Rady Miasta i Dzielnic Krakowa
3. aa.