

**Uchwała nr 169/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 30 grudnia 2024 roku**

w sprawie wskazania nieistotnego naruszenia prawa w uchwale nr VIII/46/2024 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 8 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie Gminy Czarnocin w latach 2024-2025

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

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 2023 r. poz. 1325 ze zm. ) oraz art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

**wskazuje nieistotne naruszenie prawa** w uchwale nr VIII/46/2024 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 8 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielenia dotacji celowych w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie Gminy Czarnocin w latach 2024-2025, w zakresie braku wskazania podstawy prawnej, stosownie do uregulowań wynikających z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z treścią § 134, § 139 i § 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 nr VIII/46/2024 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 8 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielenia dotacji celowych w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie Gminy Czarnocin w latach 2024-2025, wpłynęła od Wojewody Świętokrzyskiego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 9 grudnia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 30 grudnia 2024 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 jako przedstawiciel Gminy Czarnocin udział wzięła Pani Sekretarz Gminy Agata Wróbel i złożyła wyjaśnienia do podnoszonych zarzutów w badanej uchwale w zakresie braku wskazania podstawy prawnej w tym dokumencie. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przez przeoczenie nie wskazano w przedmiotowej uchwale podstawy prawnej do jej podjęcia, jednakże Rada Gminy działała na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale nieistotne naruszenie prawa, które nie stanowiło podstawy do stwierdzenia jej nieważności.

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

Rada Gminy w Czarnocinie w przedmiotowej uchwale przyjęła Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie Gminy Czarnocin w latach 2024-2025 stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Z regulaminu wynika, że:

- Celem programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji pyłów oraz gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych - § 1.2.

- Dotacją objęte są przedsięwzięcia związane z wymianą źródeł ciepła na paliwa stałe służące do ogrzewania lokalu mieszkalnego oraz poprawą efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym położonym na terenie Gminy Czarnocin - § 2.1

Ponadto Rada Gminy w § 3. 1 załącznika wskazała przedsięwzięcia, które mogą być dofinansowane z programu oraz w kolejnych zapisach ustaliła kryteria jakie musi spełnić beneficjent końcowy. Z kolei w § 10. 1 wskazano, że „Dotacji udziela się do wysokości środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy Czarnocin pochodzących z dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”.

Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Gminy w przedmiotowej uchwale nie wskazała podstawy prawnej podjęcia uchwały. Z zapisów przyjętych w tym dokumencie wynika, że organ stanowiący zdecydował o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska w formie dotacji, w zakresie zadań własnych określonych w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy prawo ochrony środowiska.

Ponadto z treści załącznika nr 1 do uchwały pn. „Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” na terenie Gminy Czarnocin w latach 2024-2025”, jak również z załącznika do regulaminu wynika, że Gmina przystąpiła do realizacji ww. programu i w uchwale wskazała zasady i ustaliła kryteria udzielenia dotacji beneficjentowi końcowemu, którym jest osoba fizyczna.

Kolegium zaznacza, iż wskazane uregulowania w uchwale Rady Gminy w Czarnocinie są wytycznymi wynikającymi z regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Program priorytetowy „Ciepłe Mieszkanie” realizowany jest przez NFOŚiGW za pośrednictwem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Celem programu jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji pyłów oraz gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych. Beneficjentami programu są gminy, w których odnotowano przekroczenie dopuszczalnego poziomu zanieczyszczenia powietrza. Gminy otrzymują dofinansowanie w formie dotacji i przekazują je, także w formie dotacji, beneficjentom końcowym – osobom fizycznym.

Kolegium Izby, biorąc pod uwagę zapisy wskazane przez Radę Gminy w Czarnocinie w badanej uchwale, zwraca uwagę na treść § 134 załącznika do rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którą „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw, 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu”. Z kolei w § 139 wskazano, iż „Tekst uchwały i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała albo zarządzenie są wydawane”. Powyższe uregulowania należy stosować przy wydawaniu projektów aktów prawa miejscowego na podstawie odesłania do § 143 rozporządzenia, zgodnie z którym do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych- również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Wobec ustalonego stanu faktycznego polegającego na braku wskazania podstawy prawnej w badanej uchwale Rady Gminy w Czarnocinie, konieczne jest odniesienie się do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdzie zostały przewidziane dwa rodzaje naruszeń: istotne i nieistotne (art. 91 u.s.g.). Przepis art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych oraz stanowiskiem doktryny, do istotnych wad uchwały, które skutkować będą stwierdzeniem jej nieważności należy: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, "Samorząd terytorialny" 2001, z. 1-2, s. 101-102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie

powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Niewątpliwie takim przepisem ustawowym jest art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 tej ustawy, 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. Rada Gminy stosownie do kompetencji wynikających z art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska ustaliła: zasady udzielenia dotacji, kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz sposób rozliczenia dotacji, co potwierdził przedstawiciel Gminy obecny na posiedzeniu Kolegium.

W związku z powyższym Kolegium mając na uwadze przepisy art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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***