

**Uchwała nr 76/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 31 lipca 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/18/2024 Rady Gminy Sadowie z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

**stwierdza nieważność** uchwały nr V/18/2024 Rady Gminy Sadowie z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

**Uzasadnienie**

Uchwała nr V/18/2024 Rady Gminy Sadowie z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 23 lipca 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 31 lipca 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 nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Sadowie.

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

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

Rada Gminy Sadowie w przedmiotowej uchwale w § 1 określiła zasady udzielania dotacji celowej w na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska, które zostały zawarte w załączniku do niniejszej uchwały pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego opalanego węglem lub koksem, na ekologiczne urządzenie grzewcze w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie”.

Z treści § 2 pkt 2 załącznika do uchwały wynika, iż osoby fizyczne mogą uzyskać dotację pod warunkiem spełnienia łącznie następujących wymogów:

- 1) są właścicielami, współwłaścicielami, użytkownikami wieczystymi, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami nieruchomości zabudowanej budynkiem, albo przysługuje im inny tytuł prawny do nieruchomości zabudowanej budynkiem w którym dokonywana jest zmiana systemu grzewczego,
- 2) złożą wniosek o udzielenie dotacji i przedstawią dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, w przypadku współwłasności także zgodę pozostałych współwłaścicieli, w przypadku innego tytułu prawnego – zgodę właściciela, współwłaściciela, użytkownika wieczystego, a w przypadku posiadaczy samoistnych oświadczenie o posiadaniu samoistnym oraz dokumenty potwierdzające fakt posiadania w postaci np. potwierdzenia opłacania podatku rolnego lub podatku od nieruchomości,
- 3) zrealizują inwestycję po zawarciu umowy o udzielenie dotacji,
- 4) dokonają likwidacji /demontażu/ trwałego odcięcia urządzenia opalanego węglem lub koksem od istniejącej instalacji grzewczej lub likwidacji, trwałego odcięcia pieca/trzonu kuchennego od przewodów kominowych,
- 5) złożą wniosek o wypłatę dotacji.

Z kolei w § 5 pkt 3 Rada Gminy Sadowie określiła, że warunkiem wypłaty dotacji jest zawarta z Wnioskodawcą umowa oraz złożenie wniosku o wypłatę dotacji wraz z załącznikami:

- 1) faktury (rachunku) o której mowa w § 3 ust. 5 wraz z dokumentem potwierdzającym dokonanie zapłaty,
- 2) oświadczenia inwestora o uruchomieniu zakupionego ekologicznego urządzenia grzewczego,
- 3) dokumentu potwierdzającego spełnienie wymagań technicznych (karta produktu i etykieta energetyczna),
- 4) protokołu komisji stwierdzającego, że w budynku nastąpiła:
  - a) likwidacja lub trwałe odcięcie urządzenia opalanego węglem lub koksem od istniejącej instalacji grzewczej lub
  - b) likwidacja lub trwałe odcięcie pieca lub trzonu kuchennego od przewodów kominowych.

Rada Gminy w załączniku do uchwały „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego opalanego węglem lub koksem, na ekologiczne urządzenie grzewcze w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie” nie określiła wzoru wniosku o przyznanie dotacji wskazując jedynie w § 4 pkt 1 termin składania wniosków. Natomiast z treści § 2 pkt 2 ppkt 5 załącznika, wynika że osoby ubiegające się o dotację mają złożyć wniosek o jej wypłatę, jednakże Rada Gminy nie określiła jego wzoru.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 Sadowie podejmując przedmiotową uchwałę nie dopełniła obowiązku wynikającego z w/w przepisów prawa, bowiem nie określiła jakie dane winien podać ubiegający się o przyznanie dotacji a jedynie w § 2 pkt 2 wskazała jakie muszą być spełnione wymogi aby uzyskać dotację a następnie w § 5 pkt 3 określiła jakie załączniki należy złożyć wraz z wnioskiem o wypłatę dotacji.

Z kolei w § 5 pkt 5 regulaminu Rada Gminy Sadowie postanowiła, że Wójt Gminy Sadowie określi wzory: 1) wniosku o przyznanie dotacji, 2) umowy o dotację, 3) wniosku o wypłatę dotacji.

Kolegium Izby stwierdza, że wykonanie przez Wójta Gminy Sadowie zapisu § 5 pkt 5 ppkt 1 i ppkt 3 załącznika badanej uchwały dotyczącego określenia wzoru wniosku o przyznanie dotacji jak również wniosku o wypłatę dotacji prowadziłoby w rezultacie do stanowienia przez organ wykonawczy przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym - prawa miejscowego. Zważywszy na treść wyżej cytowanego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w przedmiotowym przypadku uprawnienie to przysługuje jedynie Radzie Gminy, a nie Wójtowi. Nie powinno budzić wątpliwości, że stanowienie o elementach wniosku o udzielenie dofinansowania tj. złożenie wniosku o przyznanie dotacji i wniosku o jej wypłatę jest częścią trybu postępowania o udzielenie dotacji, zatem kompetencje do regulacji w tym zakresie posiada jedynie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska, ustawodawca nie wskazał jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie przywołanego przepisu, jednak - jak podnosi się w orzecznictwie i doktrynie przez pojęcie „zasady” (w kontekście udzielania dotacji) należy rozumieć normy określające komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotacje aby mógł ją trzymać, a także wskazujące zadanie, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma złożenia wniosku ( por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. sygn. akt I GSK 169/2, wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2024 r. sygn. akt I GSK 1262/20).

A zatem przeniesienie na organ wykonawczy części uprawnień należących do organu stanowiącego, jest wykroczeniem poza przepis delegacyjny. Kolegium Izby uznało, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przekazania Wójtowi swoich kompetencji do określenia wzoru wniosku o przyznanie dotacji i wniosku o wypłatę dotacji, wynikających z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji § 5 pkt 5 ppkt 1 i ppkt 3 regulaminu, stanowiącego załącznik do badanej uchwały, w zakresie w jakim przekazuje Wójtowi Gminy Sadowie kompetencje do określenia wzoru wniosku o przyznanie i wypłatę dotacji, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji aby upoważnić organ wykonawczy do określenia wzoru umowy dotyczącej udzielenia dotacji. Poprzez takie uregulowania Rada Gminy Sadowie w niniejszej uchwale naruszyła przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;

2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Oceniając zgodność z prawem treść § 5 pkt 5 ppkt 2 załącznika do przedmiotowej uchwały Kolegium RIO w Kielcach stwierdziło naruszenie w/w przepisów prawa.

Kolegium Izby zaznacza, że organ stanowiący podejmując akt prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający go do takiego działania. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenia prawa mają 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 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 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 dyspozycją 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.

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w całości.

W związku z powyższym Kolegium 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***