



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 21 kwietnia 2023 r.

Poz. 1395

### UCHWAŁA NR 11/28/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 19 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2023 r., poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność uchwały nr LXXII/530/23 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Olesno** z powodu naruszenia art. 403 ust. 2 i 4 pkt 1 lit. a i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm).

#### UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 31 marca 2023 r. doręczono uchwałę nr LXXII/530/23 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Olesno, w której treści przywołując w podstawie prawnej m. in. legitymację art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 oraz art. 403 ust. 2 i 4 pkt 1 lit. a i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej p.o.ś.) Rada Miejska w Oleśnie postanowiła o przyjęciu Regulaminu udzielania dotacji celowych dla osób fizycznych posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego dla lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, w ramach Programu Ciepłe Mieszkanie.

Jak wynika z brzmienia § 2 przedmiotowej uchwały środki finansowe przeznaczone na dofinansowanie kosztów inwestycji poniesionych przez Beneficjentów końcowych pochodzą z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu.

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel Gminy prawidłowo zawiadomionej.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

W świetle powyższych wskazań Kolegium zwraca uwagę, iż przepis art. 403 ust. 4 pkt 1 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w tym dla osób fizycznych. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy lub rady powiatu 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. Program Priorytetowy „Ciepłe Mieszkanie” realizowany jest przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej 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 przekroczenia dopuszczalnego poziomu zanieczyszczenia powietrza. Gminy otrzymują dofinansowanie w formie dotacji i przekazują je, także w formie dotacji, Beneficjentom końcowym — osobom fizycznym.

NFOŚiGW opracowując Program Priorytetowy „Ciepłe Mieszkanie” określił między innymi kryteria wyboru inwestycji podlegającej dofinansowaniu, koszty kwalifikowalne, warunki jakie musi spełniać Beneficjent końcowy aby otrzymać dofinansowanie, intensywność dofinansowania i maksymalną kwotę dotacji, okres trwałości przedsięwzięcia oraz sposób kontroli zrealizowanego przedsięwzięcia, a także inne warunki dofinansowania udzielanego przez gminę Beneficjentom końcowym. Ponadto zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW gminy zostały zobligowane do opracowania i opublikowania dokumentów związanych z naborem wniosków dla Beneficjentów końcowych na realizację przedsięwzięć w ramach programu, w szczególności:

- regulaminu naboru wniosków określającego sposób składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie złożonych w naborze, do momentu zawarcia umowy o dofinansowanie,
- wzoru wniosku o dofinansowanie dla Beneficjenta końcowego wraz z instrukcją wypełniania,
- wzoru wniosku o płatność dla Beneficjenta końcowego wraz z instrukcją wypełniania,
- wzoru umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Gmina przystępując do Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” akceptuje w pełnym zakresie warunki i zasady dofinansowania ustalone przez fundusz i nie może wprowadzać w nich modyfikacji. Pełni zatem rolę podmiotu pośredniczącego w przekazywaniu środków między wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a Beneficjentem końcowym. Treść przedmiotowej uchwały stanowi w istocie powielenie założeń opracowanych przez NFOŚiGW. W ocenie Kolegium Izby brak jest zatem materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Miejską w Oleśnie na podstawie art. 403 ust. 5 p.o.ś. Powołany przepis stanowi podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy tylko w przypadku, kiedy decyduje 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 p.o.ś., w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 p.o.ś., stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkiego funduszu, o czym stanowi art. 403 ust. 2 p.o.ś. Organ stanowiący określa wówczas kryteria wyboru inwestycji, ustala zasady ich udzielania oraz tryb postępowania przy udzielaniu dotacji i rozliczaniu.

Powyższe oznacza, że ani wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały przepisy, ani żaden inny przepis rangi ustawowej, w tym ustawy o samorządzie gminnym i ustawy Prawo ochrony środowiska, nie zawierają podstawy prawnej dla organu stanowiącego do podejmowania uchwał w wyżej opisanym zakresie. W celu realizacji programu „Ciepłe Mieszkanie” jednostka samorządu terytorialnego powinna zawrzeć stosowną umowę z wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz opracować i opublikować dokumenty związane z naborem wniosków dla Beneficjentów końcowych, jednak dla powołanych czynności nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego. W tym stanie podjęcie uchwały nr LXXII/530/23 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Olesno, bez podstawy prawnej istotnie narusza art. 403 ust. 2 i 4 pkt 1 lit. a i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium

*Aleksandra Bieniaszewska*