



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 lipca 2024 r.

Poz. 3748

UCHWAŁA NR XVI.59.S.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 10 lipca 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr III/35/24 Rady Gminy Kozielice z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczenia dofinansowania na przedsięwzięcia polegające na wymianie źródła ogrzewania opartego na paliwach węglowych lub biomasie na terenie Gminy Kozielice

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- § 1. Stwierdza się nieważność uchwały nr III/35/24 Rady Gminy Kozielice z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczenia dofinansowania na przedsięwzięcia polegające na wymianie źródła ogrzewania opartego na paliwach węglowych lub biomasie na terenie Gminy Kozielice, w zakresie:
- 1) Załącznika nr 1 w części dotyczącej:
 - a) § 2 pkt 5 w zakresie wyrażenia: „z kryterium dochodowym oraz”;
 - b) § 2 pkt 8;
 - c) § 7 ust. 1 pkt 4;
 - d) § 9 ust. 1 w zakresie wyrażenia: „kryterium dochodowego.”;
 - e) § 9 ust. 2;
 - 2) Załącznika nr 2 w części dotyczącej pkt VII ppkt 8;
 - 3) **Załącznika nr 7**
- § 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Uzasadnienie

Uchwała nr III/35/24 Rady Gminy Kozielice z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczenia dofinansowania na przedsięwzięcia polegające na wymianie źródła ogrzewania opartego na paliwach węglowych lub biomasie na terenie Gminy Kozielice została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 25 czerwca 2024 r. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r.

poz. 54) ze względu na wprowadzenie, na mocy § 9 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, kryterium dochodowego różnicującego kategorie beneficjentów dotacji (osoby fizyczne), co wykracza poza delegację ustawową wynikającą z ww. przepisu ustawy. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono organy Gminy Kozielice pismem 28 czerwca 2024 r. (znak: K.420.24.2024). W treści ww. zawiadomienia wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 10 lipca 2024 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2024 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki. W dniu 4 lipca br. do organu nadzoru wpłynęło stanowisko Wójta Gminy Kozielice, w którym organ wykonawczy podniósł, że w jego ocenie wprowadzenie do uchwały III/35/24 Rady Gminy Kozielice z dnia 20 czerwca 2024 r. kryterium dochodowego nie narusza postanowień art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska. Co więcej organ wskazał, że przedmiotowe kryterium zostało zaczerpnięte z programu „Czyste powietrze” realizowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”. Zdaniem organu Gminy kryterium miało na celu kształtowanie polityki lokalnej w oparciu o konstytucyjnie przyznaną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, jak również stanowiące o racjonalnym gospodarowaniu środkami publicznymi.

Kolegium zważyło co następuje.

Uchwała nr III/35/24 Rady Gminy Kozielice z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania oraz rozliczenia dofinansowania na przedsięwzięcia polegające na wymianie źródła ogrzewania opartego na paliwach węglowych lub biomasie na terenie Gminy Kozielice została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2 i 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Na podstawie uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Rada Gminy Kozielice określiła zasady i tryb udzielenia oraz rozliczenia dofinansowania na przedsięwzięcia polegające na wymianie źródła ogrzewania opartego na paliwach węglowych lub biomasie na terenie Gminy Kozielice na urządzenia grzewcze ograniczające niską emisję, spełniające wymagania, określone w uchwale. Ponadto organ stanowiący w drodze § 9 ust. 1 i ust. 2 postanowił, że rozpatrywanie wniosków nastąpi według kryterium dochodowego, daty ich wpływu i kompletności, w ramach przeznaczonych na ten cel przez Gminę środków finansowych. Dochód w gospodarstwie domowym wnioskodawcy na dzień składania wniosku nie może przekroczyć 3 000,00 zł na osobę, a w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego wniosek zostaje zapisany na liście rankingowej rezerwowej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje, że bezpośrednią podstawę wydania aktu prawa miejscowego stwarzają wskazane powyżej przepisy art. 403 ust. 5 ustawy o Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa rada gminy w drodze uchwały. Organ nadzoru wskazuje również, iż w myśl art. 403 ust. 5 ww. ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy 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.

Kolegium podziela stanowisko prezentowane na gruncie powołanych przepisów prawa w orzecznictwie sądowym, iż rada gminy ma możliwość udzielenia dotacji jednej z wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 cyt. ustawy kategorii podmiotów, np. tylko osobom fizycznym, nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w tym przepisie, jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. przez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne są uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę (wyrok WSA w Poznaniu III SA/Po 747/20 z dnia 27.01.2021). W ocenie organu nadzoru na podsatwie art. 403 ust. 5 rada gminy posiada jedynie kompetencję do ustalenia kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania. Wskazana podstawa ustawowa nie stwarza natomiast legitymacji do określają kryteriów beneficjentów dotacji. Kolegium Izby podziela w pełni stanowisko prezentowane w judykacie organów nadzoru oraz sądów administracyjnych, zgodnie z którym „Z przepisów tych wypływa wniosek, że poprzez wybór rodzajów inwestycji, które będą dotowane (określenie celu dotacji) może następować zakreszenie kręgu podmiotów, które będą mogły ubiegać się o przyznanie dotacji. Przywołane przepisy ustawy nie zawierają upoważnienia dla lokalnego prawodawcy do uzależniania przyznania dotacji bądź ustalania jej wysokości od spełniania przez podmioty ubiegające się o dotacje kryteriów dochodowych.” (tak: Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w uchwale nr 3736/16 z dnia 22 sierpnia 2016 r.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. I SA/Kr 1656/14). Wprowadzenie zatem cechy odnoszącej się do wnioskodawcy dotacji - kryterium dochodowe powoduje, że ze względu na osiągnięty dochód pozbawiają określone podmioty możliwości ubiegania się o dofinansowanie, ponadto różnicują wysokość przyznanych dotacji. Odnoszą się one zatem do "kryterium" wyboru podmiotów, którym przysługuje dotacja, a nie inwestycji do finansowania lub dofinansowania (tak również: Kolegium RIO we Wrocławiu w uchwale nr 30/21 z dnia 22 kwietnia 2021 r.). Wprowadzenie zatem dodatkowego kryterium, które powoduje zawężenie beneficjentów dotacji w ramach określonej grupy stanowi naruszenie prawa (tak również: Kolegium RIO w Bydgoszczy w uchwale nr III/11/2023 z dnia 18 stycznia 2023 r.).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie rozumie argumentację przyświecającą organom Gminy Kozielice, nie mniej jednak organy jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z postanowieniami art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mogą stanowić akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Skoro zatem art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie stwarza legitymacji do różnicowania kategorii beneficjentów dotacji w oparciu o dodatkowe cechy (w tym przypadku kryterium dochodowe), jego zastosowanie stanowi naruszenie prawa. Przyjęcie analogii do programu „Czyste powietrze” realizowanego przez NFOŚiGW nie może stanowić podstawy stanowienia prawa, albowiem różne są podstawy prawne ich wprowadzenia i realizacji. Przede wszystkim program „Czyste powietrze” nie stanowi aktu prawnego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, do jakich zalicza się objęta niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała Rady Gminy Kozielice.

Wskazać również należy, iż przyznana na mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nabiera ograniczeń właśnie z uwagi na treść art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP, w myśl których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a stanowienie aktów prawa miejscowego, jak zostało przywołane powyżej, dokonywane jest na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, wprowadzenie w § 9 ust. 1 i ust. 2 kryterium dochodowego osób fizycznych uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji, stanowi wykroczenie poza delegację

do stanowienia prawa, o której mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i tym samym naruszenie ww. przepisu.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 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. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Kozielice podejmując uchwałę z wykroczeniem delegacji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska naruszyła przepisy wskazane niniejszej uchwale sposób istotny, co determinuje ocenę wyrażoną w sentencji.

Organ nadzoru za uzasadnione uznał objęcie niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym jedynie wymienione w sentencji przepisy uchwały, pozostawiając w mocy przepisy umożliwiające prawidłowe wykonywanie postanowień uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski