



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 4621

### UCHWAŁA NR 10/500/2024

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr XLI/403/2023 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W przedmiotowej uchwale, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 29 marca 2024 r., Rada Miejska Gminy Dobrzyca powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2, 4 – 6 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji celowej na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 24 kwietnia 2024 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W postanowieniach § 1 i § 2 badanej uchwały, Rada Miejska Gminy Dobrzyca zawarła następujące zapisy:

„§ 1. Określa się zasady udzielania dotacji celowej osobom fizycznym posiadającym tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym na terenie Gminy Dobrzyca, realizującym przedsięwzięcie będące przedmiotem dofinansowania.”.

„§ 2. Zasady udzielania dotacji, o której mowa w § 1, w tym kryteria wyboru zadań do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, określa załącznik do niniejszej uchwały.”.

W § 4 postanowiono natomiast, że: „Środki finansowe przeznaczone na udzielanie dotacji pochodzić będą ze środków udostępnionych Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”.”. Dodatkowo w § 1 ust. 4 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały stanowiącego regulamin

naboru określający sposób składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie, wprowadzono następujący zapis: „Środki na realizację programu przekazywane będą Gminie Dobrzyca w formie dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) za pośrednictwem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej WFOŚiGW w Poznaniu).”.

Przepis art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) 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 szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców. Z art. 403 ust. 5 ww. ustawy 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.

W ocenie Kolegium Izby brak jest zatem materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego przez Radę Miejską Gminy Dobrzyca na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powołany przepis stanowi podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy tylko w przypadku, kiedy organ ten 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 ww. ustawy, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkiego funduszu, o czym stanowi art. 403 ust. 2 ustawy. Organ stanowiący określa wówczas kryteria wyboru inwestycji, ustala zasady ich udzielania oraz tryb postępowania przy udzieleniu 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 uchwały w wyżej opisanym zakresie. W konsekwencji podjęcie badanej uchwały było bezprzedmiotowe.

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. Dla czynności tych nie jest jednak wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego.

Podkreślić należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.). Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Z konstytucyjnej zasady praworządności, określonej przywołanym przepisem art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstępienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Wr 585/06). Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jego podjęcia) - uchwała Nr XLI/403/2023 w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na zadanie służące ograniczeniu niskiej emisji w ramach Programu Priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie” podjęta została w dniu 29 marca 2023 r., natomiast do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła w dniu 29 marca 2024 r.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
/-/ Grażyna Wróblewska  
z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.