



Uchwała Nr 130/VIII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 16 marca 2023 r.

w sprawie uchwały Nr 633/LVI/2023 Rady Miasta Lubliniec z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie Gminy Lubliniec w latach 2023-2025

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr 633/LVI/2023 Rady Miasta Lubliniec z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie Gminy Lubliniec w latach 2023-2025 z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) – poprzez brak podstawy prawnej dla organu stanowiącego do podejmowania uchwały w tym zakresie.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 633/LVI/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie Gminy Lubliniec w latach 2023-2025 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 28 lutego 2023 roku.

W dniu 2 marca 2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 106/VII/2023 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wymienionej uchwały Rady Miejskiej w Lublińcu.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 16 marca 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie, którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.).

Kolegium Izby prowadząc postępowanie, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Rada Miejska w Lublińcu na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr 633/LVI/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu w sprawie przyjęcia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowych w ramach programu priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie Gminy Lubliniec w latach 2023-2025 .

Przedmiotową uchwałę, jak wynika z jej podstawy prawnej, podjęto na podstawie przepisów:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
- art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 4-5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby postanowiło, że badanie nadzorcze przedmiotowej uchwały należy przeprowadzić poprzez pryzmat unormowania art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) wraz z przepisami z nim powiązanymi. Delegacyjny przepis ustawowy z art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska stanowi, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, 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. Natomiast powołany w jego treści ust. 4 tego artykułu mówi, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

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 badanej 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 Lublińcu na podstawie art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska. 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 Prawa ochrony środowiska., w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 Prawa ochrony środowiska., stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkiego funduszu, o czym stanowi art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska.

Organ stanowiący określa wówczas kryteria wyboru inwestycji, ustala zasady ich udzielania oraz tryb postępowania przy udzieleniu dotacji i rozliczaniu.

Tymczasem z uchwały Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 23 lutego 2023 r. wynika:

„§ 1. Uchwała się Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowych w ramach Programu Priorytetowego "Ciepłe Mieszkanie" na terenie Gminy Lubliniec w latach 2023-2025, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

§ 2. Środki finansowe przeznaczone na udzielenie dotacji pochodzić będą z dotacji udzielonej Gminie Lubliniec przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w ramach programu priorytetowego „Ciepłe Mieszkanie”,

a według § 2. ust 5. tego Regulaminu Realizacja przedsięwzięcia nie może być finansowana z innych źródeł pochodzących z budżetu Gminy Lubliniec.”

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 Polskiej 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. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemywania 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. Wskazać w tym miejscu można także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11), w sentencji którego Sąd wskazał, że: *„Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemywania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”*

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane okoliczności niniejszej sprawy, w ocenie tut. Kolegium, badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, bowiem brak jest podstaw do podejmowania uchwały w opisanym stanie faktycznym. Powyższe naruszenie skutkuje koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Podsumowując całokształt zaprezentowanych powyżej argumentów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej