

Uchwała nr 111/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 10 września 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XX/86/2025 Rady Gminy Łoniów z dnia 13 sierpnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Zasad udzielenia dotacji na wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła na źródła nisko lub zeroemisyjne w Gminie Łoniów na rok 2025.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdza nieważność uchwały nr XX/86/2025 Rady Gminy Łoniów z dnia 13 sierpnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Zasad udzielenia dotacji na wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła na źródła nisko lub zeroemisyjne w Gminie Łoniów na rok 2025 z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XX/86/2025 Rady Gminy Łoniów z dnia 13 sierpnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Zasad udzielenia dotacji na wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła na źródła nisko lub zeroemisyjne w Gminie Łoniów na rok 2025 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 14 sierpnia 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 10 września 2025 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Łoniów.

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

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Gminy Łoniów postanowiła przyjąć i wdrożyć do realizacji „Regulamin Zasad udzielania dotacji na wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła na źródła nisko lub zeroemisyjne w Gminie Łoniów na rok 2025” w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały (zwany dalej Regulaminem). Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały nr XX/86/2025 Rady Gminy Łoniów wskazała m.in. art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, a także art. 403 ust. 2-5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska odpowiednio rada gminy albo rada powiatu określa w drodze uchwały zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania (pkt 1), tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 (pkt 2) oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania (pkt 3).

W zapisach § 3 ust. 1 Regulaminu ustalono wysokość dotacji poprzez określenie w tabeli nr 1 (kol.3) wielkości dofinansowania (w zł) dla poszczególnych wariantów modernizacji:

1. Wymiana wysokoemisyjnego źródła ciepła na pompę ciepła powietrze/woda „> 15 000,00 zł”,
2. Wymiana wysokoemisyjnego źródła ciepła na pompę ciepła powietrze/powietrze „> 15 000,00 zł”,
3. Wymiana wysokoemisyjnego źródła ciepła na gruntową pompę ciepła „> 15 000,00 zł”,
4. Wymiana wysokoemisyjnego źródła ciepła na kocioł zgazowujący drewno „> 15 000,00 zł”,
5. Wymiana wysokoemisyjnego źródła ciepła na kocioł na pellet drzewny „> 15 000,00 zł”.

W ocenie Kolegium poprzez zastosowanie znaku „>” oznaczającego „większe niż” Rada Gminy Łoniów nie określiła wielkości dotacji, wskazując jedynie próg dolny i pozostawiając nieograniczoną swobodę co do maksymalnych wysokości dotacji. Zakwestionowana regulacja wyklucza możliwość objęcia dotacją modernizacji, której koszt jest niższy lub równy 15 000,00 zł.

Zdaniem Kolegium Izby Rada Gminy Łoniów powinna w uchwale jednoznacznie określić wysokość dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką kwotę dotacji może się ubiegać (tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20).

W ocenie Kolegium Izby określenie przez Radę Gminy Łoniów wysokości dotacji w sposób przewidziany w § 3 ust. 1 Regulaminu stanowi istotnie naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Skoro bowiem organowi stanowiącemu, na mocy przywołanego przepisu, została przyznana kompetencja do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawach udzielania tej dotacji i sposobu jej rozliczania, to wysokość dotacji, w ocenie Kolegium Izby, powinna być określona jednoznacznie w sposób nie budzący wątpliwości.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu Gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Jednocześnie Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała jest zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym aktem prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r.).

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenie prawa ma 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). Stwierdzone w uchwale naruszenie ma charakter zaniechania prawodawczego - za takie bowiem uznaje się w orzecznictwie niewypełnienie normy kompetencyjnej - i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

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