

**UCHWAŁA Nr XV/ 152 /2019
RADY MIEJSKIEJ w KOZIENICACH
z dnia 28 listopada 2019 r.**

**w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Warszawie z dnia 1 października 2019 roku.**

Na podstawie art. 18. ust.2 pkt 15 oraz art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019r. poz. 506, 1309, 1696, 1815). oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r, poz.1392,1467,1629 oraz z 2019 r. poz. 11 i 934) uchwała się, co następuje:

§ 1.

1. Postanawia się zatwierdzić czynność wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na uchwałę Nr 21.278.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 1 października 2019 roku, orzekającej o nieważności Uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozienice, oraz upoważnia się Burmistrza Gminy Kozienice do dalszego podtrzymywania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie skargi z dnia 5 listopada 2019 roku wniesionej przez pełnomocnika adwokata Andrzeja Kowalika - nadania przesyłką pocztową w dniu 6 listopada 2019 roku.
2. Skarga z dnia 5 listopada 2019 roku stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Gminy Kozienice.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


Przewodniczący Rady Miejskiej

Rafał Piotr Sucherman



KANCELARIA ADWOKACKA

adw. Andrzej Kowalik

26-900 Kozienice, ul. Warszawska 9

tel. kom. 693-709-526, e-mail: andrzej.kowalik@adres.pl

Kozienice , dnia 5 listopada 2019 rok

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa**

za pośrednictwem

**Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
ul. Koszykowa 6a
00-564 Warszawa**

Skarżący :

Gmina Kozienice
reprezentowana przez
Burmistrza Gminy Kozienice
ul. Parkowa 5
26-900 Kozienice
który udzielił pełnomocnictwa
adw. Andrzejowi Kowalik
adres do doręczeń
ul. Parkowa 5 , 26-900 Kozienice

Organ :

**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**
ul. Koszykowa 6a
00-564 Warszawa

**wpis od skargi w wysokości 300 zł-
uiszczony**

SKARGA

na Uchwałę Nr 21.278.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 1 października 2019 roku (doręczonej w dniu 7 października 2019r.) w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozienice.

Działając w imieniu i na rzecz Gminy Kozienice w oparciu o udzielone pełnomocnictwo, które składam w załączeniu, na podstawie art. 53 § 1 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, **zaskarżam w całości** uchwałę Nr 21.278.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 1 października 2019 roku w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozienice.

Zaskarżonej Uchwale zarzucam naruszenie :

- art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska mające wpływ na treść Uchwały, poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że rada gminy nie ma kompetencji do ustalania, a tym bardziej do ograniczania w uchwale w sprawie udzielania dotacji celowej z budżetu gminy kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje i w konsekwencji stwierdzenie, że Rada Miejska w Kozienicach w uchwale Nr 21.278.2019 r. przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska;
- art. 403 ust. 5, poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że Rada Miejska w Kozienicach nie jest uprawniona do wprowadzenia w regulaminie regulacji umożliwiających przeprowadzenia kontroli wykonanej inwestycji, oraz prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji przez co przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska;

- błąd w ustaleniach faktycznych mający wpływ na treść skarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, poprzez błędne ustalenie treści § 3 ust. 1 i 2 załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Kozienicach Nr VIII /68/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozienice tj. błędnego ustalenia, iż dofinansowanie przez Gminę Kozienice kosztów wymiany źródeł ciepła dokonywane jest na rzecz przedsiębiorców tj. podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego, stąd też stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, a to zdaniem Kolegium wymagało przed podjęciem uchwały w przedmiocie dotacji zgłoszenia projektu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, podczas gdy faktycznie dofinansowanie nie obejmowało powierzchni wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, przez co nie stanowiło pomocy publicznej lub pomocy de minimis, a projekt uchwały prawidłowo nie został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co ostatecznie skutkowało błędnym zastosowaniem przez Kolegium art. 403 ust. 6 Prawo ochrony środowiska i stwierdzeniem, że uchwała Nr VIII /68/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanego przepisu;

a nadto dodatkowo zarzucam :

- z ostrożności procesowej, przy nieuwzględnieniu wskazanych zarzutów, strona skarżąca podnosi zarzut obrazę przepisu art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym mający wpływ na treść skarżonego rozstrzygnięcia, poprzez nieprawidłowe niezastosowanie tego przepisu; ewentualnie obrazę przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mającą wpływ na treść skarżonego rozstrzygnięcia, poprzez nieprawidłowe zastosowanie tego przepisu polegające na stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozienice w

całości, a nie w części tj. co do treści zawartej w § 3 ust.1, 7 , § 5 ust. 3 Regulaminu i załącznika Nr 6.

- naruszenie art. 8, art. 9 i art. 10 kpa w zw. z art. art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art., 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych poprzez brak doręczenia prawidłowego zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Wskazując na powyższe wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonej uchwały Nr 21.278.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 1 października 2019 roku w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Koźienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Koźienice, ewentualnie stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały Rady Miejskiej w Koźienicach w części;
- 2) zasądzenie na rzecz Skarżącego kosztów postępowania ,w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Najważniejszy zarzut Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie pod adresem badanej Uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Koźienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Koźienice, sprowadza się do zarzutu ,iż Rada Miejska w § 3 ust. 1 Regulaminu bez upoważnienia ustawowego ograniczyła krąg beneficjentów dotacji **tylko do osób fizycznych**, podczas gdy zdaniem kolegium Rada stosownie do treści art. 403 ust.4 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie mogła zawęzić kręgu podmiotów wskazanych w tym przepisie uprawnionych do ubiegania się o dotację ,a jednie co najwyżej poszerzyć krąg tych osób .

Z powyższym błędnym ustaleniem nie sposób się zgodzić ,bowiem wbrew stanowisku Kolegium art.403 ust. 4 i 5 Prawo ochrony środowiska

zawiera upoważnienie na mocy którego, Rada Miejska w Kozienicach posiadała kompetencje do wskazania kategorii podmiotów , którym może zostać przyznana dotacja tj. **osobom fizycznym** , przy jednoczesnym braku możliwości modyfikacji przez Radę tej kategorii podmiotu , co w okolicznościach niniejszej sprawy w ogóle nie miało miejsca. W ocenie skarżącego Rada Miejska mogła bowiem ustanawiać dotację celową z art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie tylko dla wszystkich podmiotów wskazanych w tym przepisie, ale również dla poszczególnych kategorii tych podmiotów. Błędne jest zatem stanowisko Kolegium, że Rada Miejska w Kozienicach nie miała kompetencji do uregulowania w podjętej uchwale aby dotacja na dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła obejmowała inwestycje realizowane wyłącznie przez osoby fizyczne czyli określoną przez ustawodawcę kategorię podmiotów. Nie znajduje oparcia w przepisach prawa pogląd Kolegium , iż Rada Miejska mogła ustanowić dotacje celową tylko dla wszystkich podmiotów wskazanych w art. 403 ust. 4 ,a nie dla poszczególnej kategorii tych podmiotów. Zauważyć bowiem należy, że art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska daje kompetencje organu stanowiącego do określenia 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. Powyższe określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Z przywołanego przepisu wynika zatem, że to uchwała rady gminy określa zasady udzielania dotacji. Ustawodawca wskazał jednocześnie, że mają one obejmować w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli przedmiot dotacji oraz tryb ich udzielania. Oznacza to, że elementy te muszą znaleźć się w uchwale. Gmina Kozienice wypełniła ten obowiązek. Niemniej jednak, aby uchwała mogła wywoływać skutki, czyli w pełni określać zasady udzielania dotacji, musi również obejmować stronę podmiotową, czyli jej adresata. W tym zakresie ustawodawca podał w art. 403 ust. 4 Prawo ochrony środowiska przykładowe kategorie podmiotów do których taka uchwała może zostać skierowana, czyli beneficjentów dotacji. Za przyjęciem tezy, że stanowi to jedynie przykładowe wskazanie podmiotów, przemawia użycie sformułowania "w szczególności" oraz oddanie do kompetencji rady gminy możliwości udzielenia tym podmiotom dotacji. Tym samym właściwa rada gminy może udzielić dotacji wszystkim podmiotom wskazanym w tym przepisie, bądź też kierując się własną polityką w tym zakresie, jedynie niektórym uznając, że pozostałe podmioty określonej pomocy nie wymagają. Takie przykładowe wskazanie oznacza również, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie. Tym samym rada gminy może dokonać wyboru podmiotów wskazanych w ust. 4, w tym w punkcie 1 tego przepisu, jak również wskazać inne podmioty, które przez ustawodawcę nie zostały przykładowo podane.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Kolegium Izby Obrachunkowej w Warszawie dokonało całkowitej błędnej wykładni a następnie zastosowania art. 403 ust. 4 i 5 wskazując w treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały, iż brak było podstaw do zawężenia przez Radę Miejską w Kozienicach kategorii potencjalnych beneficjentów jedynie do osób fizycznych.

Rada Miejska w Kozienicach miała świadomość, iż, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 Prawo ochrony środowiska nie może modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów np. poprzez wskazanie, że dofinansowanie będzie udzielane wyłącznie osobom fizycznym, które nie posiadają statusu przedsiębiorcy, co bezspornie w okolicznościach niniejszej sprawy nie miało miejsca. Tym samym wbrew stanowisku Kolegium, Rada nie dokonała zróżnicowania osób fizycznych uprawnionych do otrzymania dotacji ze względu na sposób osiągania dochodu. Dopiero takie działanie stanowiłoby bowiem naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Tak więc w analizowanej sprawie, Rada Miejska w Kozienicach wbrew stanowisku Kolegium nie dokonała zawężenia czy też nie dokonała zmodyfikowania ustawowej kategorii „osób fizycznych” o których mowa w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. „a”. Rada Miejska w Kozienicach miała natomiast prawo do wskazania w § 3 ust. 2 Regulaminu, że dofinansowanie **nie obejmuje powierzchni wykorzystywanych na prowadzenie działalności gospodarczej**. Przez powyższe Rada Miejska w Kozienicach mieszcząc się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, miała prawa określić inwestycje podlegające dofinansowaniu. Stąd też prawidłowa wykładnia treści § 3 ust. 1 i 2 Regulaminu nie pozbawia osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (a zatem osoby fizyczne posiadające status przedsiębiorcy) prawa ubiegania się o przedmiotową dotację, w szczególności w zakresie w jakim dotowana inwestycja dotyczy innego lokalu niż wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony obecnie jest pogląd, iż na mocy art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. „a” Prawa ochrony środowiska rada gminy uprawniona jest w uchwale do ustalenia, że dofinansowanie nie jest udzielane jeżeli zmiana systemu ogrzewania lub źródeł ciepła następuje w lokalu wykorzystywanym do prowadzenia działalności gospodarczej (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 (I SA/Kr 1656/14, LEX nr 1601221). W uzasadnieniu przywołanego wyroku, zasadnie Sąd podniósł, że nie może przecież budzić wątpliwości, iż ustawodawca w art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska, pozostawił bowiem organowi gminy określenie szczegółowych kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania. Zdaniem skarżącego z ww. przepisów nie wynika ograniczenie swobody organów stanowiących co

do określenia kryteriów wyboru inwestycji, o ile należą one do przedsięwzięć wymienionych w przepisanych, o których mowa w art. 403 ust. 1 i 2 Prawo ochrony środowiska. W szczególności nie ma przeszkód, aby wybierając inwestycję, organ kierował się statusem prawnym realizującego ją podmiotu. Przemawia za tym fakt, że w art. 403 ust. 3 Prawo ochrony środowiska, prawodawca pozostawił organom samorządu swobodę także w decydowaniu o tym, czy w ogóle udzielać takich dotacji - nie mają one charakteru obligatoryjnego. Dodatkowo należy zauważyć, że przy ograniczonej wysokości środków budżetowych przeznaczonych na omawiane dofinansowanie, wybór inwestycji osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej, ma racjonalne uzasadnienie. Truizmem jest twierdzenie, że podmioty inne niż osoby fizyczne w szczególności przedsiębiorcy z większą łatwością mogą pozyskać inne fundusze na realizację inwestycji związanych z wymianą źródeł ciepła. Stąd też zasadne a przede wszystkim mieszczące się w granicach upoważnienia ustawowego było preferowanie przez Gminę Kozienice inwestycji osób fizycznych, w lokalach (pomieszczeniach) w których nie jest prowadzona działalność gospodarcza. Przedsiębiorcy znacznie częściej występują jako beneficjenci rozmaitych programów finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, ze środków dostępnych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz ze środków krajowych pochodzących z Narodowego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Reasumując powyższe wbrew stanowisku Kolegium zgodnie z obowiązującymi przepisami prawidłowo w § 3 ust. 2 Regulaminu „Rada Miejska w Kozienicach miała prawo zadecydować ,że dofinansowanie nie jest udzielane jeżeli zmiana systemu ogrzewania, wymiana źródeł ciepła następuje w lokalu (powierzchni) wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Gdyby bowiem przedmiotowa dotacja została przyznana w stosunku do powierzchni (lokalu) wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej , wówczas otrzymałaby ją osoba fizyczna w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej , czyli przedsiębiorca. W konsekwencji dotacja wykorzystywana byłaby bezpośrednio dla celów prowadzonej działalności gospodarczej, co jednak w okolicznościach niniejszej sprawy nie ma miejsca, gdyż inna była wola Rady Miejskiej w Kozienicach. Stąd też dodatkowo błędne jest stanowisko Kolegium ,iż podjęcie przedmiotowej uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku powinno nastąpić z uwzględnieniem odpowiednich przepisów dotyczących pomocy publicznej lub pomocy de minimis, co stosowanie do treści art. 7 ust.3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej powinno skutkować, że przed podjęciem uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis jej projekt powinien być zgłoszony Prezesowi

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom o pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnia następujące przesłanki:

- udzielane jest przez państwo lub ze środków państwowych,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE

Mając powyższe na uwadze, dofinansowanie przez Gminę Kozienice kosztów wymiany źródeł ciepła mogłoby stanowić pomoc publiczną, o ile dokonywane byłoby na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego (w związku z inwestycjami przeprowadzanymi na nieruchomościach wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej). Pojęcie przedsiębiorcy jest w prawie unijnym rozumiane bardzo szeroko. W zakres tego pojęcia wchodzi wszelkie kategorie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od ich formy prawnej i źródeł finansowania oraz bez względu na to, czy przepisy krajowe przyznają danemu podmiotowi status przedsiębiorcy. Co więcej, nie jest istotne czy podmioty te działają w celu osiągnięcia zysku, w związku z czym działalnością gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji może być także działalność prowadzona przez różnorodne podmioty typu non-profit. Jednocześnie zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych, przez działalność gospodarczą należy rozumieć oferowanie towarów i usług na rynku.

Jak wynika natomiast z § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Nr VIII/68/2019, **dofinansowanie nie obejmuje powierzchni wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej**. Tym samym, nie stanowi ono pomocy publicznej lub pomocy de minimis, a przede wszystkim wbrew stanowisku Kolegium projekt uchwały nie wymagał uprzedniego zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Tym samym błędne jest stanowisko Kolegium, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Takie też stanowisko wyraził Departament Monitorowania Pomocy Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w piśmie z dnia 16 października 2019 roku (DMP-2.52.236.2019.JW) wydanym w tożsamym stanie faktycznym .

Skarżący kwestionuje również pogląd Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, że rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzenia w uchwale regulacji umożliwiających przeprowadzenia kontroli wykonanego nowego systemu ogrzewania, przez co doszło do błędnego wyrażenia stanowisko o sprzeczności § 3 ust. 7, § 6 ust. 2 pkt 2, § 7 ust. 1 Regulaminu z upoważnieniem określonym w art. 403 ust. 5 Prawo ochrony środowiska. Zauważyć bowiem należy, że jeżeli art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska daje radom gminy uprawnienie do uregulowania w drodze uchwały sposobu rozliczenia dotacji celowej, a co za tym idzie możliwość żądania jej zwrotu, to gmina musi mieć instrument, za pomocą którego będzie mogła sprawdzić prawidłowość wykorzystania dotacji. Kryteria przeprowadzenia takiej kontroli muszą być jednak jasno wskazane w uchwale, stąd też organ uchwałodawczy prawidłowo uregulował powyższe kwestie w ww. zakwestionowanych przez Kolegium zapisach Regulaminu.

Niezależnie od powyższego w ocenie skarżącego przy wydaniu zaskarżonej uchwały, Kolegium RIO dopuściło się naruszenia innych przepisów postępowania mających wpływ na treść rozstrzygnięcia. Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W myśl natomiast ustępu 5 tego artykułu, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Z kolei art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Odnosząc powyższe do okoliczności niniejsze sprawy podnieść należy, iż w ocenie skarżącego upłynął 30 dniowy termin na stwierdzenie przez Kolegium w ramach nadzoru nieważności Uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Koźlenicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku, wskutek czego Kolegium nie miało już kompetencji do samodzielnego stwierdzenia nieważności ww. uchwały, a mogło jedynie zaskarżyć powyższą uchwałę do Sądu. Zauważyć bowiem należy, iż w terminie o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tj. w ciągu 7 dni od podjęcia uchwały, Burmistrz Gminy Koźlenice przedłożył Wojewodzie uchwałę Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Koźlenicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku. Wojewoda nie uznał się za organ niewłaściwy do kontroli przedmiotowej uchwały i nie przekazał jej stosowanie do treści art. 65 § 11 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 st. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych według właściwości do

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie , tylko samodzielnie dokonał jej kontroli, nie stwierdzając przy tym żadnych naruszeń prawa. Stąd też obecnie podjęta uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wydana z naruszeniem terminu określonego w art. 90 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzająca nieważność całej uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach po upływie 6 miesięcy od jej podjęcia, dodatkowo w sytuacji gdy przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Kozienicach została w całości już wykonana, godzi w zasadę pewności obrotu prawnego i stabilność prawa miejscowego jako aktów powszechnie obowiązujących. Tym samym Gmina Kozienice wykonując ww. uchwałę, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego działała w przekonaniu , iż wydany akt jest legalny.

Dodatkowo podnieść należy, że działanie Kolegium, narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, gdyż przy wydaniu zaskarżonej uchwały sama Regionalna Izba Obrachunkowa dopuściła się naruszenia przepisów postępowania. Otóż w piśmie z dnia 25 września 2019 roku skierowanym do Przewodniczącego Rady , Burmistrza Miasta i Gminy Kozienice (prawidłowo powinno być Gminy Kozienice), RIO poinformowało , iż w dniu 1 października 2019 roku , godz. 10⁴⁵ , na posiedzeniu kolegium RIO- Warszawa – będzie **przedmiotem badania** Uchwała Nr VIII/68/ 2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielenia dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozienice. Na posiedzeniu kolegium w dniu 1 października 2019 Kolegium RIO stwierdziło nieważność całej ww. uchwały. Powyższym zachowaniem w ocenie skarżącego, organ ten naruszył zasady postępowania administracyjnego wyrażone, w szczególności w art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 10 § 1, 6 i 8 k.p.a. Przywołany powyżej art. 61 § 4 k.p.a. nakazuje bowiem organowi prowadzącemu postępowanie zawiadomić stronę o wszczęciu tego postępowania. W piśmiennictwie wskazuje się, że przedmiotem zawiadomienia **winna być wyraźna informacja skierowana do strony o wszczęciu postępowania z podaniem jego przedmiotu, sposobu wszczęcia oraz daty** (por. A. Matan, Komentarz do art. 61 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX). Określony w zawiadomieniu przedmiot postępowania musi być zatem wskazany w sposób precyzyjny, tak by strona postępowania świadoma była czego postępowanie dotyczy i mogła czynnie brać udział w jego toku. W rozpatrywanej sprawie istota zawiadomienia o wszczęciu postępowania sprowadzała się do zapewnienia możliwości stronie postępowania ustosunkowania się do wątpliwości związanych z legalnością kwestionowanej uchwały(tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2012, I SA/ Po 628/12). Tymczasem z treści pisma RIO z dnia 25 .09.2019 roku nie sposób było wywieść wniosek, iż postępowanie Kolegium Regionalnej Izby

Obrachunkowej w Warszawie w dniu 1 października będzie dotyczyć niezgodności z prawem czy też wprost stwierdzenia nieważności uchwały Nr VIII68/2019 Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019r., zwłaszcza, że organom Gminy wiadome było, iż Wojewoda któremu doręczono uchwałę w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nie dopatrzył się żadnych naruszeń prawa, a nadto dawno upłynęły terminy z art. 91 ust. 1 do badania przedmiotowej uchwały przez organy nadzoru.

Powyższe świadczy, iż postępowanie w sprawie stwierdzenie nieważności ww. uchwały zostało wszczęte wadliwie, co winno skutkować uchyleniem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego i z tej przyczyny.

Na zakończenie, niezależnie od wskazanych wyżej zarzutów, z ostrożności procesowej należy podnieść, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie wykazało zasadności stwierdzenia nieważności całej uchwały, gdy faktycznie główne zarzuty Kolegium pod adresem kontrolowanej uchwały, które można by było zakwalifikować ewentualnie jako istotne odnoszą się wyłącznie do § 3 ust. 1 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały Nr VIII68/2019. Tymczasem skutkiem stwierdzenia nieważności całej uchwały będą roszczenia odszkodowawcze dotychczasowych 63 beneficjentów na kwotę 270 tys. Złotych. Mając na uwadze powyższe, oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Kolegium nieprawidłowo stwierdziło nieważności całej uchwały Rady Miejskiej w Kozienicach z dnia 29 kwietnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozienice w całości, mając prawną możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego jedynie wadliwe postanowienia Regulaminu. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Należy zatem odwołać się do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące

podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ponadto zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1.

Reasumując w ocenie skarżącego działającego w imieniu i na rzecz Gminy Kozenice Uchwała Nr VIII/68/ 2019 Rady Miejskiej w Kozenicach z dnia 29 kwietnia 2019r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielenia dotacji celowej na wymianę źródła ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Kozenice , nie narusza w sposób istotny prawa ,co winno skutkować uchynieniem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego i stwierdzeniem, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia wyroku, o co wnoszę.

Mając na uwadze wnoszę jak w petitum.

Załączniki:

- pełnomocnictwo
- dowód uiszczenia wpisu od skargi w kwocie 300 zł
- 2 odpisy niniejszej skargi

PRZEWODNICZĄCY RADY
Sucherman
mgr Rafał Sucherman