

Uchwała Nr 19.277.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 19 sierpnia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XII/72/2025 Rady Gminy Krasnosielc z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Krasnosielc do wymiany źródeł ciepła

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XII/72/2025 Rady Gminy Krasnosielc z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Krasnosielc do wymiany źródeł ciepła, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468), art. 403 ust. 4, w związku z art. 403 ust. 5a pkt 1, art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.) oraz § 6, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Krasnosielc skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 21 lipca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XII/72/2025 Rady Gminy Krasnosielc z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Krasnosielc do wymiany źródeł ciepła.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Gminy Krasnosielc w załączniku do badanej uchwały określiła „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Krasnosielc do wymiany źródeł ciepła”. W uchwalonym Regulaminie, w poszczególnych rozdziałach, określono: postanowienia ogólne (rozdział 1 § 1), zasady udzielania dotacji (rozdział 1 § 2), wysokość dofinansowania w formie dotacji (rozdział 2), tryb udzielania dotacji (rozdział 3) oraz sposób rozliczenia dotacji celowej (rozdział 4). Regulamin zawiera również dwa załączniki określające: wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej na wymianę dotychczasowego źródła ciepła oraz wzór wniosku o rozliczenie dotacji celowej na wymianę dotychczasowego źródła ciepła.

Z pisma z dnia 7 sierpnia 2025 r., złożonego przez Wójta Gminy Krasnosielc, wynika, iż projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Tymczasem, zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Niezgłoszenie projektu badanej uchwały wymienionym organom stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co - zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych - należy zaliczyć do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, które kwalifikowane jest do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, zasady udzielania dotacji celowej, do określenia których została uprawniona rada gminy, muszą obejmować: kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. Są to elementy niezbędne do wypełnienia delegacji ustawowej.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby ustaliło, że Rada Gminy Krasnosielc nie określiła kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów, którymi miałby się kierować organ wykonawczy przy udzielaniu dotacji. Tym samym Rada Gminy Krasnosielc nie wypełniła ustawowej delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Krasnosielc określiła jedynie tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej oraz sposób jej rozliczania (art. 403 ust. 5 pkt 3 ww. ustawy).

W ocenie Kolegium, samo wskazanie zadania do realizacji z dotacji (§ 3 Regulaminu), czy też wskazanie sposobu rozpatrywania wniosku (§ 7 Regulaminu), nie może zostać uznane ani za kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, ani za tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów.

Z uchwały rady gminy powinno wynikać jednoznacznie, jakie kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania zostały określone przez organ uchwałodawczy oraz w jaki sposób następować ma ich weryfikacja.

Zdaniem Kolegium Izby, poprzez brak wskazania kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu ich weryfikacji, organ uchwałodawczy de facto ceduje swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy, pozostawiając mu swobodę w określeniu czynności prowadzących do załatwienia sprawy oraz dowolność w przyznaniu dotacji.

Zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego, „kryterium” to podstawa do oceny wartości, dokonania wyboru lub zaliczenia czegoś do określonej kategorii (<https://wsjp.pl/haslo/podglad/56091/kryterium/5180692/oceniania>), czynnik służący za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/kryterium.html>), natomiast „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (<https://sjp.pwn.pl/doroszewski/tryb;5509007.html>).

Powyższe zaniechanie - w ocenie Kolegium Izby – stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że zawarte w niej regulacje powinny w sposób ścisły wypełniać delegację nałożoną przez ustawodawcę. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2018 r. VIII SA/Wa 398/18; wyrok

NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15; wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

Niewypełnienie delegacji ustawowej prowadzi zatem do orzeczenia nieważności uchwały w całości.

W § 2 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Krasnosielec postanowiła, cyt. „Dotacja może być udzielona osobom fizycznym”, podczas gdy w pkt I.5. wniosku o udzielenie dotacji (Załącznik nr 1 do ww. Regulaminu), w części dotyczącej określenia formy prawnej wnioskodawcy, wskazano zapisy sugerujące, że o dotację mogą ubiegać się ponadto m.in. wspólnoty mieszkaniowe. Fakt ten poparty jest dalszymi postanowieniami zawartymi we wniosku o udzielenie dotacji gdzie wskazuje się, że załącznikami do wniosku powinny być w przypadku wspólnot mieszkaniowych uchwała powołująca zarząd lub umowa powierzająca zarządzanie nieruchomością zarządcy - podmiot reprezentujący wspólnotę mieszkaniową, zgoda właścicieli wchodzących w skład wspólnoty na zmianę ogrzewania wyrażoną w formie uchwały, zestawienie lokali objętych wnioskiem o udzielenie dotacji, ze wskazaniem ich właścicieli, poświadczone przez zarządcę.

Kolejne postanowienia w zakresie obowiązku przedłożenia dokumentów dotyczących władania nieruchomością w formie trwałego zarządu, sugerują z kolei, że o dotacje mogą ubiegać się również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ponadto możliwość zadeklarowania się we wniosku o udzielenie dotacji przez podmioty ubiegające się o udzielenie dotacji jako osoby prawne lub jednostki sektora finansów publicznych będące gminną lub powiatową osobą prawną, mogą budzić wątpliwości co do tego kto w rzeczywistości może być beneficjentem omawianych środków publicznych.

Z powyższego wynika zatem, że zapisy zawarte we wniosku o udzielenie dotacji dotyczące podmiotowości beneficjentów stoją w kolizji z zapisami § 2 ust. 1 Regulaminu, z których jasno wynika, że cyt. „Dotacja może być udzielona osobom fizycznym”.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Natomiast art. 403 ust. 5a pkt 1 ww. ustawy stanowi, że rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej.

Wprowadzenie do uchwały zapisu, zgodnie z którym dotacje przysługują wyłącznie osobom fizycznym, przy jednoczesnym wskazaniu w załączniku możliwości ich przyznania również wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym oraz jednostkom sektora finansów publicznych, skutkuje wewnętrzną niespójnością aktu prawa miejscowego. Powoduje to brak jednoznaczności i jasności co do grupy podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji.

W ocenie Kolegium Izby, powyższe narusza art. 403 ust. 4 w związku z art. 403 ust. 5a pkt 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska, gdyż uchwała nie wypełnia należycie ustawowej delegacji w zakresie określenia beneficjentów dotacji, a jednocześnie zawiera ze sobą sprzeczne regulacje.

Zdaniem organu nadzoru, postanowienia aktu prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, powinny być wzajemnie spójne i pozostawać w zgodzie z przepisami ustawowymi, co w niniejszym przypadku nie zostało spełnione.

W § 6 ust. 1 Regulaminu wskazano, cyt. „Dotacja, z zastrzeżeniem ust. 2, udzielona będzie w wysokości do 100% wartości kosztów kwalifikowanych, jednak nie więcej niż 10 000,00 zł”.

Kolegium Izby zauważa, że w badanej uchwale organ stanowiący nie określił w sposób jednoznaczny wysokości dotacji, o jaką może ubiegać się beneficjent. Organ stanowiący, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale jasno określić kwotę dotacji, tak by beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 r. I SA/Sz

52/12). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić, np. przez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków w sposób precyzyjny, a nie niedookreślony. Powyższe zaniechanie istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV/SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r. III SA/GI 1267/18).

W § 7 ust. 1 Regulaminu postanowiono, cyt. „Wnioskodawca ubiegający się o dotację winien złożyć prawidłowo wypełniony wniosek o udzielenie dotacji celowej, w siedzibie Urzędu Gminy w Krasnosielcu, wraz z wymaganymi dokumentami w terminie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 czerwca lub do wyczerpania środków finansowych”. Z kolei w § 7 ust. 11 pkt 1 Regulaminu wskazano, że „bez rozpatrzenia pozostawia się wnioski złożone po terminie”.

W ocenie Kolegium Izby przyjęta konstrukcja terminu składania wniosków – poprzez uzależnienie jego końcowej granicy od „wyczerpania środków finansowych” – wprowadza niepewność po stronie potencjalnych beneficjentów. Przepis ten nie pozwala jednoznacznie ustalić, do kiedy faktycznie można składać wniosek, ponieważ informacja o stanie środków budżetowych nie jest dostępna dla wszystkich i w czasie rzeczywistym. Uzależnienie możliwości składania wniosków o dotację celową od wyczerpania limitu środków finansowych przeznaczonych na dany cel wykracza poza dyspozycję przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, który zobowiązuje radę gminy do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej. W kwestii pojęcia „zasady” udzielania dotacji w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż pod pojęciem „zasad udzielania dotacji” należy rozumieć sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpatrzenia tego wniosku, formę załatwienia wniosku (tak: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 169/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. I SA/Kr 1673/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. IV SA/PO 160/17).

Brak jednoznacznego, obiektywnie mierzalnego i publicznie dostępnego terminu końcowego naboru wniosków powoduje powstanie istotnego luzu interpretacyjnego i prowadzi do sytuacji, w której wnioskodawca może zostać pozbawiony możliwości uzyskania dotacji z przyczyn, których nie jest w stanie przewidzieć. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu i narusza art. 403 ust. 5 powołanej ustawy.

Następnie w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze Regulaminu, Rada Gminy w Krasnosielcu postanowiła, cyt. „Podstawą rozliczenia dotacji będzie złożony wniosek o rozliczenie dotacji w terminie wskazanym w umowie dotacji.”.

W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia terminu do złożenia wniosku o rozliczenie dotacji w badanej uchwale istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Skoro bowiem organowi stanowiącemu, na mocy przywołanego przepisu, została przyznana kompetencja do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania tej dotacji i sposobu jej rozliczania, to termin do złożenia wniosku o rozliczenie dotacji, powinien być określony jednoznacznie, w sposób nie budzący wątpliwości.

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny. 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: np. wyrok WSA we

Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05 oraz wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

W Załączniku nr 1 do Regulaminu, zatytułowanym „Oświadczenie o otrzymaniu / nieotrzymaniu pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie” zamieszczono formułę, cyt. „Oświadczam, że jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie to nie znajduje podstawy prawnej w delegacji ustawowej, na podstawie której badana uchwała została podjęta. Zarówno wskazane wyżej przepisy art. 403 ustawy – Prawo ochrony środowiska, jak i żaden inny przepis obowiązującego prawa, nie dają podstaw do wprowadzenia przez organ stanowiący gminy, w badanej uchwale, zobowiązania do złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń.

Ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego w tym zakresie nie można domniemywać. Organ stanowiący powinien działać ściśle w granicach i na podstawie prawa.

Co więcej, zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), zgodnie z którym warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, aby przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Podobnie poza delegacją ustawową należy uznać zapisy zawarte w części II Zał. nr 1 do Regulaminu, które wymagają od wnioskodawcy podania: mocy kotłowni węglowej, ilości zużywanego paliwa w ciągu roku, powierzchni ogrzewanego lokalu.

Zasady przyznawania dotacji nie precyzują w jaki sposób miałby się zachować organ wykonujący uchwałę w przypadku podania tego rodzaju informacji. Powyższe dane nie mają wpływu na to czy dotacja zostanie przyznana czy wniosek o jej udzielenie zostanie odrzucony.

Również żądanie podania od beneficjentów informacji na temat tego czy inwestycja zostanie sfinansowana z pożyczki lub kredytu nie znajduje umocowania w kompetencji przyznanej Radzie Gminy Krasnosielc do tworzenia zasad udzielania dotacji celowej.

We wzorze zgody współwłaściciela będącym integralną częścią wniosku o udzielenie dotacji zawarto następującą regulację, cyt. „Oświadczam, że zapoznałem/am się z uchwałą Nr Rady Gminy Krasnosielc z dniar. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Krasnosielc do wymiany źródeł ciepła i akceptuję postanowienia określone w w/w dokumentach.”.

Brak wskazania w powyższym oświadczeniu konkretnego aktu prawnego prowadzi do wniosku, że organ stanowiący nie dopełnił obowiązku uchwalenia uregulowań precyzyjnych, czytelnych, nie pozostawiających wątpliwości interpretacyjnych, a więc takich w których adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieliby wątpliwości co do zapisów w niej zawartych.

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionej sprawy, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem istotnymi wadami dotknięty jest szeroki zakres jej postanowień, w tym

tych koniecznych. Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziło do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych przepisów uchwały.

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski