

Uchwała nr 105/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 22 lipca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XIX/83/2025 Rady Gminy Łoniów z dnia 10 lipca 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-Sołtyk, Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XIX/83/2025 Rady Gminy Łoniów z dnia 10 lipca 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.) oraz art. 126 i art. 127 w związku z art. 250-252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XIX/83/2025 Rady Gminy Łoniów z dnia 10 lipca 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 16 lipca 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 22 lipca 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 uczestniczyli 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 XIX/83/2025 Rady Gminy Łoniów wskazała m.in. art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, art. 403 ust. 2-5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej u.p.o.ś.).

Na podstawie ww. art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. 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 kontekście powyższych przepisów Kolegium Izby stwierdza, że regulacje przyjęte przedmiotową uchwałą nr XIX/83/2025 zawarte w treści badanej uchwały nie odpowiadają zakresowi kompetencji organu stanowiącego oraz istocie dotacji celowej i szczególnym zasadom udzielania takiej dotacji wynikającym z przepisów ustawy o finansach publicznych wskazanych w sentencji niniejszej uchwały.

Realizując swoją kompetencję prawodawczą na podstawie ww. przepisów u.p.o.ś. Rada Gminy Łoniów powinna zdecydować na co dotacja może być przeznaczona, tj. jakie inwestycje mogą zostać objęte finansowaniem lub dofinansowaniem ze środków pochodzących z dotacji, o której mowa w przedmiotowej uchwale. Analiza badanej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Łoniów nie określiła tego w sposób jednoznaczny.

W zapisach § 2 ust. 1-2 Regulaminu postanowiono:

- „1. Celem Programu jest zmniejszenie ilości zanieczyszczeń emitowanych do powietrza z procesów spalania paliw, wyeliminowanie możliwości spalania odpadów w paleniskach domowych zlokalizowanych w budynkach/lokalach mieszkalnych, poprawa efektywności energetycznej budynków oraz wzrost wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.
2. Cel, o którym mowa w ust. 1, realizowany będzie poprzez wymianę starych źródeł ciepła i jest zgodny z priorytetami Planu.”

Natomiast w dalszych zapisach uchwały Rada Gminy Łoniów postanowiła:

- W § 3 ust. 2 Regulaminu, cyt. „2. Dofinansowaniu nie podlega wymiana kotłów nie opalanych paliwem stałym (gazowych, olejowych itp.) oraz kotły opalane biomasą.”
- W § 4 ust. 13 Regulaminu, cyt. „13. W przypadku wymiany źródeł ciepła aktualnie zasilanych paliwem gazowym lub olejowym, wymianie mogą podlegać źródła ciepła starsze niż 10 lat.”

Zatem w ocenie Kolegium Izby analiza postanowień cytowanych wyżej zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że nie wiadomo czy dofinansowane może być przeznaczone na realizację inwestycji polegającej na wymianie kotła opalanego paliwem gazowym lub olejowym na nowe źródło ciepła.

Przedmiotowa uchwała – jako adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów mająca charakter generalny i abstrakcyjny – jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zatem regulacje w niej zawarte stanowiące prawo miejscowe powinny w sposób pełny i kompleksowy odpowiadać uprawnieniom organu stanowiącego uzyskanym na podstawie delegacji zamieszczonej w art. 403 ust. 5 u.p.o.ś.

Podstawowym elementem uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu powinno być ustalenie zasad udzielenia dotacji poprzez precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego dotacji.

Rada Gminy Łoniów przedmiotową uchwałą nr XIX/83/25 nie spełniła tego wymogu czym naruszyła ww. przepis. Skutkiem powyższego jest konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Kolegium Izby wskazuje ponadto na zapis § 4 ust. 14 Regulaminu o treści:

„14. W przypadku zagrożenia terminowej realizacji Zadania, Gmina zastrzega sobie prawo do zaoferowania wykonania Modernizacji Inwestorowi, który zdecyduje się jeszcze w danym etapie Zadania na realizację Modernizacji.”

Przy czym przez „Modernizację” zgodnie z definicją zawartą w § 1 ust. 9 Regulaminu należy rozumieć wymianę wysokoemisyjnego źródła ciepła na źródło ciepła nisko lub zeroemisyjne.

Zatem z powyższego wynika, że to dotujący, a więc Gmina Łoniów może zrealizować zadanie poprzez wykonanie modernizacji.

W ocenie Kolegium Izby realizacja zadania na podstawie ww. zapisu uchwały nie posiada znamion dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Z art. 403 ust. 4 u.p.o.ś. wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej u.f.p.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu.

Kolegium Izby wskazuje, że dotacja jest instytucją prawa finansowego. W myśl art. 126 u.f.p. dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

W świetle art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej z u.p.o.ś. przewiduje art. 403 ust. 6. Zgodnie z art. 250 u.f.p. w umowie o dotację trzeba w szczególności określić takie elementy, jak: wysokość dotacji; cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Cechą charakterystyczną umowy dotacyjnej jest jednostronne decydowanie o jej postanowieniach przez organ udzielający dotacji. Druga strona umowy dotacyjnej – beneficjent dotacji – jest zobowiązany do wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

Stosownie do treści art. 251 ust. 4 u.f.p., wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Beneficjent dotacji w razie niewykonania umowy ponosi sankcje określone w art. 251 - 252 u.f.p.

Przepisy art. 403 ust. 4-6 u.p.o.ś. nie zawierają żadnych odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 i art. 127 u.f.p., które to przepisy są z kolei ściśle powiązane z art. 250 - 252 u.f.p.

W ocenie Kolegium wskazane w przedmiotowej uchwale nr XIX/83/2025 postępowanie polegające na wykonaniu przez Gminę Łoniów zadania modernizacji jest rażąco sprzeczne z istotą dotacji celowej wynikającą z ww. przepisów ustawy o finansach publicznych, a zatem narusza wyżej wskazane przepisy prawa.

W załączniku nr 1 do Regulaminu pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na wymianę wysokoemisyjnego źródła ciepła na źródło nisko lub zeroemisyjne” uchwaliła wymóg złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o treści:

„6. Oświadczam, że jestem świadomy odpowiedzialności karnej za podanie w niniejszej deklaracji nieprawdy, zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego.”

W ocenie Kolegium Izby istotnym naruszeniem prawa jest wprowadzenie wymogu złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej. Zgodnie z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz U. z 2025 r. poz. 383) kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Art. 233 § 6 Kodeksu karnego stanowi z kolei, że przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z przepisu tego wprost wynika, że to przepis ustawy ma przewidywać możliwość odebrania takiego oświadczenia pod określonym rygorem. Stanowisko takie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 7 czerwca 2022 r. (sygn. akt. II SA/Ke 224/22). Nie może on zatem zostać wprowadzony - jak w niniejszym przypadku - na mocy aktu prawa miejscowego, tym bardziej że delegacja ustawowa (tu u.p.o.ś.) nie przewiduje wyraźnego upoważnienia w tym zakresie.

Kolegium Izby wskazuje ponadto na postanowienie zawarte w § 6 ust. 7 pkt 3 Regulaminu o treści, cyt.

„7. Na potrzeby realizacji Modernizacji, Inwestor zobowiązuje się do przeprowadzenia inwestycji zgodnie z przepisami Prawa budowlanego i Polskich Norm określonych w odrębnych przepisach oraz zasadami określonymi w Regulaminie, a w szczególności: (...) 3) Inwestor zobowiązuje się zgłosić nowe źródło ciepła do bazy EPREL.”

W tym miejscu wskazać należy, że na podstawie art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Dz. U.UE.L.2017.198.1 z dnia 28 lipca 2017 r.) do bazy danych EPREL (Europejskiego rejestru etykiet energetycznych Komisji Europejskiej) wpisu dokonują producenci i importerzy wprowadzający po raz pierwszy na rynek unijny nowe modele produktów

związanych z energią. Zatem to nie beneficjent dotacji jako nabywca produktu zobowiązany jest do zarejestrowania go w bazie EPREL.

Zatem przepis art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. będący podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały nie może stanowić podstawy do zawarcia w uchwale zobowiązania w tym zakresie.

Ponadto w § 4 ust. 2-4 Regulaminu Rada postanowiła:

„2. Nabór wniosków na rok 2025 nastąpi w terminie, który umożliwi aplikację o środki z UMWS.

3. Informacja o terminie składania wniosków na rok 2025 będzie wywieszona na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz Biuletynie Informacji Publicznej - <https://loniow.biuletyn.net>.

4. Przyjmowanie wniosków na rok 2025 w ramach Programu odbywać się będzie w określonych ramach czasowych o których mowa w ust.2. Wnioski będą kolejno numerowane, bez względu na Wybrany wariant.”

Następnie w § 5 ust. 2 Regulaminu postanowiono, cyt. „2. Lista główna oraz Lista rezerwowa sporządzona będzie w wyniku losowania spośród wniosków, które zostały złożone w terminie wynikającym z ogłoszenia o naborze.”

Kolegium Izby stwierdza, że mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 u.p.o.ś., obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji należy do kompetencji organu stanowiącego. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, że tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem termin złożenia wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji. Uchwała ustalająca m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać m. in. termin składania wniosków, bowiem stanowi to element zawartego w delegacji ustawowej pojęcia tryb udzielania dotacji.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Łoniów nie dopełniła ww. obowiązku wskazania terminu, w jakim ma być złożony wniosek.

Kolegium Izby zwraca również uwagę na konieczność przestrzegania w uchwałach stanowiących prawo miejscowe zasad jasności i precyzyjności treści norm stanowionego prawa. W kontekście powyższego wskazać należy na nieprawidłowe odwołanie do jednostki redakcyjnej w § 5 ust. 8 Regulaminu. W jego treści odwołano się do pkt 6 § 5, zamiast do pkt 5 § 5.

Również w załączniku nr 5 do Regulaminu pn. „Zgłoszenie zakończenia modernizacji dot. wniosku o udzielenie dotacji na wymianę wysokoemisyjnego źródła ciepła na źródło nisko lub zeroemisyjne” wskazano jako załącznik „Protokół zakończenia robót wystawiony przez Wykonawcę (druk stanowiący załącznik nr 7 do Regulaminu), podczas gdy załącznikiem nr 7 do Regulaminu jest „Karta weryfikacji końcowej”.

Ponadto w przedmiotowej uchwale wielokrotnie użyto sformułowania o treści: „określonej w umowie pożyczki zawartej pomiędzy UMWS a Gminą”, tj.:

— w § 3 ust. 7 Regulaminu, cyt. „7. Inwestor nie może brać udziału w Zadaniu, jeżeli otrzymał dofinansowanie na ten sam rodzaj (wariant) Modernizacji w tym samym budynku ze środków budżetu Gminy w okresie 5 lat od daty zakończenia zadania, określonej w umowie pożyczki zawartej pomiędzy UMWS a Gminą.”

— w § 4 ust. 12 pkt 5 Regulaminu, w którym zobowiązuje się wnioskodawcę do oświadczenia, że cyt. „5) nie korzystał z dofinansowania na ten sam rodzaj Modernizacji w tym samym budynku ze środków budżetu Gminy w okresie 5 lat od daty zakończenia zadania, określonej w umowie pożyczki zawartej pomiędzy UMWS a Gminą.”

— w § 6 ust. 9 Regulaminu, cyt. „9. Inwestor umożliwi dostęp do budynku przedstawicielowi Urzędu lub UMWS – w okresie wynikającym z umowy, tj. przez co najmniej 5 lat od daty zakończenia zadania, określonej w umowie pożyczki zawartej pomiędzy UMWS a Gminą, w celu kontroli prawidłowej eksploatacji zrealizowanej inwestycji oraz przestrzegania postanowień Umowy.”

— w § 6 ust. 12 Regulaminu, cyt. „12. Inwestor zobowiązany jest do prowadzenia eksploatacji zabudowanych urządzeń zgodnie z zaleceniami producenta i wytycznymi określonymi w instrukcjach obsługi przez okres określony w umowie, tj. przez co najmniej 5 lat od daty zakończenia zadania, określonej w umowie pożyczki zawartej pomiędzy UMWS a Gminą.(...)”

Przy czym zgodnie z definicją zawartą w § 1 ust. 20 Regulaminu UMWS oznacza „Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego.”

Użycie cytowanego zapisu w ww. jednostkach redakcyjnych w ocenie Kolegium Izby nie znajduje uzasadnienia.

W związku z powyższym Kolegium postanowiono jak w sentencji niniejszej uchwały.

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