

Uchwała nr 98/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 16 lipca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XI/78/25 Rady Gminy Gnojno z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie udzielania w 2025 roku dotacji celowej na wymianę systemów grzewczych w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni na terenie gminy Gnojno.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, 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 XI/78/25 Rady Gminy Gnojno z dnia 23 czerwca 2025 r. sprawie udzielania w 2025 roku dotacji celowej na wymianę systemów grzewczych w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni na terenie gminy Gnojno z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) oraz art. 126 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XI/78/25 Rady Gminy Gnojno z dnia 23 czerwca 2025 r. sprawie udzielania w 2025 roku dotacji celowej na wymianę systemów grzewczych w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni na terenie gminy Gnojno wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 1 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 16 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 Gnojno.

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.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały nr XI/78/25 Rada Gminy Gnojno wskazała art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 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).

Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 403 ust. 5a u.p.o.ś. w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej (pkt 1), dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2 (pkt 2), oraz tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2 (pkt 3).

W kontekście powyższych przepisów Kolegium Izby stwierdza, że regulacje przyjęte przedmiotową uchwałą nr XI/78/25 zawarte w treści badanej uchwały wraz z „Regulaminem udzielania w 2025 roku dotacji celowej na wymianę systemów grzewczych w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni na terenie gminy Gnojno” stanowiącym załącznik do tej uchwały (zw. dalej Regulaminem) oraz załącznikami nr 1 - 6 do Regulaminu 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 Gnojno w pierwszej kolejności powinna zdecydować o tym, kto (jaki podmiot) jest uprawniony do otrzymania dotacji celowej, o której mowa w uchwale, na co dotacja może być przeznaczona (jakie inwestycje mogą zostać objęte finansowaniem lub dofinansowaniem ze środków pochodzących dotacji) oraz określić jej wysokość.

W § 3 ust. 1 Regulaminu postanowiono, cyt.

„1. Beneficjentami są osoby fizyczne posiadające prawo własności lub będące współwłaścicielami jednorodzinne go budynku mieszkalnego oraz osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym. W przypadku współwłasności kilku osób, dofinansowanie przysługuje współwłaścicielowi, pod warunkiem wyrażenia zgody przez pozostałych współwłaścicieli tego budynku.”

Natomiast w załączniku nr 1 do Regulaminu pn. „Wniosek o udzielenie w 2025 roku dotacji celowej na wymianę systemów grzewczych w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Gnojno” w części „Tytuł prawny do budynku/lokalu mieszkalnego” uwzględniono jedynie opcję „własność” i „współwłasność”.

Zatem w ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Gnojno nie określiła w sposób jednoznaczny jakim podmiotom może być udzielona i wypłacona dotacja. Mimo, że w cytowanym wyżej § 3 ust. 1 Regulaminu wskazano, iż beneficjentami są osoby fizyczne posiadające prawo własności lub będące współwłaścicielami jednorodzinne go budynku mieszkalnego oraz osoby fizyczne posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym (którym przecież może być nie tylko prawo własności, ale także prawa wynikające z innych tytułów, np. z ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego), to określając wzór wniosku o udzielenie dotacji ograniczono, że tylko właściciel lub współwłaściciel nieruchomości może być wnioskodawcą, a zatem i beneficjentem dotacji udzielanej na podstawie badanej uchwały.

Analiza badanej uchwały prowadzi również do wniosku, że Rada Gminy Gnojno nie określiła w sposób jednoznaczny tego, na jaki cel dotacja może być udzielona oraz w jakiej wysokości, bowiem w przedmiotowej uchwale zawarto następujące zapisy:

— W § 2 ust. 5 Regulaminu:

„5. Dofinansowanie może być przeznaczone na:

- 1) demontaż wysokoemisyjnego źródła ciepła i przyłączenie do sieci ciepłowniczej wraz z wykonaniem przyłącza;
- 2) demontaż wysokoemisyjnego źródła ciepła i zastąpienie go:
 - a) pompą ciepła powietrze/woda, która posiada minimum klasę A++ efektywności energetycznej,
 - b) pompą ciepła powietrze/powietrze, która posiada minimum klasę A++ efektywności energetycznej,
 - c) gruntową pompą ciepła, która posiada minimum klasę A++ efektywności energetycznej wraz z dolnym źródłem ciepła,
 - d) kotłem zgazowującym drewno (o emisyjności cząstek stałych mniejszej lub równej 20 mg/m³),
 - e) kotłem na pellet drzewny (o emisyjności cząstek stałych mniejszej lub równej 20 mg/m³),

- f) hybrydowym systemem grzewczym o znacznym udziale energii ze źródeł odnawialnych – pompa ciepła powietrze/woda oraz kondensacyjny kocioł gazowy,
- g) hybrydowym systemem grzewczym o znacznym udziale energii ze źródeł odnawialnych – pompa ciepła powietrze/powietrze oraz kondensacyjny kocioł gazowy.

3) Wszystkie nowe źródła ciepła muszą być wpisane do bazy EPREL”.

- W załączniku nr 1 do Regulaminu pn. „Wniosek o udzielenie w 2025 roku dotacji celowej na wymianę systemów grzewczych w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Gnojno”:

„Wnioskuje o dotację do *(zaznaczyć odpowiednie punkty)*:

wymiany istniejącego systemu grzewczego zasilanego

- a) pompą ciepła powietrze/woda, która posiada minimum klasę A++ efektywności energetycznej,
- b) pompą ciepła powietrze/powietrze, która posiada minimum klasę A++ efektywności energetycznej,
- c) gruntową pompą ciepła, która posiada minimum klasę A++ efektywności energetycznej wraz z dolnym źródłem ciepła,
- d) kotłem zgazowującym drewno (o emisyjności cząstek stałych mniejszej lub równej 20 mg/m³),
- e) kotłem na pellet drzewny (o emisyjności cząstek stałych mniejszej lub równej 20 mg/m³),
- f) hybrydowym systemem grzewczym o znacznym udziale energii ze źródeł odnawialnych – pompa ciepła powietrze/woda oraz kondensacyjny kocioł gazowy,
- g) hybrydowym systemem grzewczym o znacznym udziale energii ze źródeł odnawialnych – pompa ciepła powietrze/powietrze oraz kondensacyjny kocioł gazowy.

- W załączniku nr 2 do Regulaminu pn. „Zgoda współwłaściciela budynku mieszkalnego/lokalu mieszkalnego na realizację zadania” zawarto oświadczenie następującej treści:

„(...) oświadczam, że wyrażam zgodę na realizację przedsięwzięcia polegającego na wymianie systemu grzewczego zasilanego paliwem stałym na*(podkreślić właściwe):

1. Pompę ciepła.
2. Kocioł na paliwo stałe – pellet lub biomasę w formie drewna kawałkowego (kocioł zgazowujący drewno) spełniający normy ekoprojektu (ecodesignu) - w przypadku, gdy budynek nie ma możliwości dostępu do sieci gazowej lub ciepłowniczej).”

- W załączniku nr 3 do Regulaminu pn. „Oświadczenie beneficjenta o uniknięciu podwójnego dofinansowania” zawarto oświadczenie następującej treści:

„Oświadczam, że koszty przedsięwzięcia związanego z*(podkreślić właściwe):

1. Wymianą kotła/pieca nisko sprawnego na niskoemisyjne źródła ciepła

2. Wykonaniem pompy ciepła

nie były i nie będą dofinansowane z innych środków publicznych w takiej wysokości, aby łączna kwota dofinansowania przekroczyła 100% kosztów poniesionych w ramach ww. przedsięwzięć.”

— W § 5 ust. 3 Regulaminu:

„3. Dotacja może zostać udzielona po podpisaniu umowy i zrealizowaniu inwestycji, w wysokości:

- 1) do 5 000,00 zł brutto (słownie: pięć tysięcy złotych) na zakup nowego systemu grzewczego w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych lub lokalach mieszkalnych w budynku wielorodzinnym, zlokalizowanych na terenie gminy Gnojno;
- 2) do 6 000,00 zł brutto (słownie: sześć tysięcy złotych) na zakup pompy ciepła w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych lub lokalach mieszkalnych w budynku wielorodzinnym, zlokalizowanych na terenie gminy Gnojno.”

Zatem w ocenie Kolegium Izby, pomimo że Rada Gminy Gnojno w § 2 ust. 5 Regulaminu wskazała, że dofinansowane może być przeznaczone na demontaż wysokoemisyjnego źródła ciepła i przyłączenie do sieci ciepłowniczej wraz z wykonaniem przyłącza (pkt 1), bądź demontaż wysokoemisyjnego źródła ciepła i zastąpienie go enumeratywnie wymienionym nowym źródłem ciepła (pkt 2 lit. a-g), to w cytowanych wyżej zapisach załączników do Regulaminu cele, na jakie może być przeznaczona dotacja nie są zgodne z zapisami § 2 ust. 5 Regulaminu, przykładowo w załącznikach nr 1 i nr 2 nie uwzględniono opcji przyłączenia do sieci ciepłowniczej wraz z wykonaniem przyłącza. Wskazać w tym miejscu należy, że wzór „Wniosku o refundację” stanowiący załącznik nr 6 do Regulaminu przewiduje jako dokument niezbędny do rozliczenia dotacji (wykazany w pkt 2) fakturę lub rachunek za przyłączenie do sieci ciepłowniczej, wystawiony na Beneficjenta (*w przypadku ubiegania się o dofinansowania do wykonania przyłącza*).

Ponadto treść § 5 ust. 3 Regulaminu, w ocenie Kolegium, nie jest spójna z zapisami § 2 ust. 5 Regulaminu, gdyż stanowi o udzieleniu dotacji jedynie na „zakup pompy ciepła” i „zakup nowego systemu grzewczego”, nie przewidując chociażby kosztów demontażu wysokoemisyjnego źródła ciepła.

Analiza cytowanych zapisów uchwały prowadzi również do wniosku, że nie jest wiadomo, jaką kwotę dotacji może pozyskać wnioskodawca, np. w przypadku ubiegania się o dotację na demontaż wysokoemisyjnego źródła ciepła i przyłączenie do sieci ciepłowniczej wraz z wykonaniem przyłącza (§ 2 ust. 5 pkt. 1 Regulaminu), skoro w § 5 ust. 3 Regulaminu określono jedynie kwotę dotacji na zakup pompy ciepła i zakup nowego systemu grzewczego. W ocenie Kolegium Izby nie określono również kwoty dotacji w przypadku zastosowania hybrydowego systemu grzewczego opartego na dwóch źródłach energii, tj. pompa ciepła powietrze/woda lub pompa ciepła powietrze/powietrze oraz kondensacyjny kocioł gazowy (§ 2 ust. 5 pkt. 2 lit. f i g Regulaminu).

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 i ust. 5a u.p.o.ś.

Podstawowym elementem uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisów powinno być ustalenie zasad udzielenia dotacji poprzez precyzyjne określenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz wysokości dofinansowania w formie dotacji.

Rada Gminy Gnojno przedmiotową uchwałą nr XI/78/25 nie spełniła ww. wymogu czym naruszyła ww. przepisy.

Kolegium Izby wskazuje ponadto na następujące zapisy uchwały:

- § 2 ust. 3 Regulaminu o treści, cyt. „Dofinansowaniem nie będą objęte przedsięwzięcia, które zostały rozpoczęte przed dniem wejścia w życie niniejszego regulaminu.”
- § 5 ust. 3 Regulaminu o treści, cyt. „Dotacja może zostać udzielona po podpisaniu umowy i zrealizowaniu inwestycji, w wysokości (...)”

Powyższe zapisy w ocenie Kolegium Izby mogą świadczyć o możliwości refundacji wydatku poniesionego przed zawarciem umowy dotacyjnej. Wobec opublikowania tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 1 lipca 2025 roku (poz. 2340), wejście w życie ww. uchwały nastąpiło z dniem 15 lipca 2025 r. Zatem analiza wskazanych wyżej zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że dofinansowaniem będą objęte również przedsięwzięcia, które zostały rozpoczęte począwszy od dnia 15 lipca 2025 r., a przed przyznaniem tej dotacji (podpisaniem umowy dotacyjnej) poprzedzonym złożeniem wniosku o jej przyznanie.

Zgodnie z przepisem art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacja to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z definicji dotacji wynika, że dotowane przedsięwzięcie staje się zadaniem publicznym dopiero po przyznaniu prawa do otrzymania dotacji, co w przypadku dotacji celowych dokonuje się dopiero w chwili podpisania umowy o dotację.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) wskazał, że „ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy”. Skoro zatem dotacja ta może być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego, to można ją

przeznaczyć wyłącznie na wydatki ponoszone po złożeniu wniosku i zawarciu umowy o dotację, w której to zadanie jest określone.

Ponadto Rada Gminy Gnojno w przedmiotowej uchwale jako załącznik nr 5 do Regulaminu określiła wzór umowy dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Gnojno poprzez zdefiniowanie wzoru umowy wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikający z art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielenia dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Jednakże wyżej wskazany przepis nie stanowi materialnoprawnej podstawy określenia elementów umowy o udzielenie dotacji.

Obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 u.p.o.ś.

Wskazać należy, że do umów o dotacje celowe, o których mowa w przedmiotowej uchwale ma zastosowanie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Skoro art. 250 ustawy o finansach publicznych reguluje kwestie związane z umową dotacyjną, to organ stanowiący j.s.t. nie posiada kompetencji w zakresie określania elementów tej umowy w akcie prawa miejscowego, ani tym bardziej do modyfikowania uregulowań wynikających z ww. ustawy.

Kolegium Izby zaznacza, że organ stanowiący podejmując akt prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi art 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający go do takiego działania. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

Na podstawie powyższego Kolegium Izby stwierdza, że podjęcie przez Radę Gminy Gnojno przedmiotowej uchwały nr XI/78/25 nastąpiło z naruszeniem przepisów wskazanych w sentencji niniejszej uchwały skutkujące koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Kolegium Izby wskazuje również, że w podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy Gnojno powołała m.in. art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który jednak w ocenie Kolegium nie ma zastosowania do uchwał podejmowanych na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. Kolegium Izby uznaje, że powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ stanowiący nie jest uchybieniem tej rangi, które winno prowadzić do stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem. W stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały istniała bowiem podstawa prawna do wydania takiej uchwały przez organ, który ją wydał (por. wyrok 7 Sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999/4/109).

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