

Uchwała nr 108/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 22 sierpnia 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXV/160/2025 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Ożarów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, 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 XXV/160/2025 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Ożarów z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 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 XXV/160/2025 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Ożarów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 31 lipca 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 22 sierpnia 2025 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Ożarów.

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

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały nr XXV/160/2025 Rada Miejska w Ożarowie wskazała m in. art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Ożarowie postanowiła o określeniu zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na:

- a) wymianie urządzenia grzewczego starego typu opalanego węglem lub koksem, na ekologiczne, niskoemisyjne lub zeroemisyjne urządzenie grzewcze, (urządzenie to musi posiadać aktualny certyfikat energetyczno-emisyjny, V klasy+ ecodesign wydany przez akredytowane laboratorium) w budynkach mieszkalnych niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej,
- b) zakupie i montażu mikroinstalacji fotowoltaicznej (o mocy do 40 kW) zamontowanej na budynku lub nieruchomości niewykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, w ramach realizacji Programu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Ożarów zwanej dalej „inwestycją”.

Z treści § 2 ust. 2 uchwały wynika, iż osoby fizyczne mogą uzyskać dotację pod warunkiem spełnienia łącznie wymogów wymienionych w pkt 1-5, przy czym punkty 2 i 5 określono w brzmieniu:

„2) złożą wniosek o udzielenie dotacji i przedstawia dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, w przypadku współwłasności także zgodę pozostałych współwłaścicieli, w przypadku innego tytułu prawnego – zgodę właściciela, współwłaściciela, użytkownika wieczystego, a w przypadku posiadaczy samoistnych oświadczenie o posiadaniu samoistnym oraz dokumenty potwierdzające fakt posiadania w postaci np. potwierdzenia opłacania podatku rolnego lub podatku od nieruchomości, (...)

5) złożą wniosek o wypłatę dotacji.”

Ponadto w § 4 ust. 1-4 postanowiono, cyt.

- „1. Wnioski o przyznanie dotacji wraz załącznikami należy składać do Urzędu Miejskiego w Ożarowie ul. Stodolna 1, 27-530 Ożarów do dnia 30 października danego roku. Dla inwestycji rozpoczętych po tym terminie, wnioski o przyznanie dotacji składać należy po 1 stycznia roku następnego.
2. Wnioski o przyznanie dotacji są sprawdzane i opiniowane przez komisję powołaną przez Burmistrza Ożarowa, zwanej dalej „komisją”.
3. Komisja weryfikuje wniosek i w przypadku wątpliwości uprawniona jest do dokonania oględzin budynku, w którym dokonywana jest zmiana urządzenia grzewczego, w szczególności na okoliczność demontażu lub trwałego odcięcia urządzenia grzewczego opalanego węglem lub koksem, montażu instalacji fotowoltaicznej.

4. Pozytywne rozpatrzenie wniosku pod względem formalnym przez komisję, stanowi warunek zawarcia umowy o udzielenie dotacji.”

Z kolei w § 5 ust. 3 Rada Miejska w Ożarowie określiła, że, cyt. „Warunkiem wypłaty dotacji jest przedłożenie przez inwestora wniosku o wypłatę dotacji wraz z kopią:

- 1) faktury (rachunku) o której mowa w § 3 ust. 5 wraz z dowodem zapłaty określonej w niej kwoty
- 2) oświadczenia inwestora o uruchomieniu zakupionego ekologicznego urządzenia grzewczego, lub zakupie i montażu mikroinstalacji fotowoltaicznej (o mocy do 40 kW),
- 3) protokołu komisji stwierdzającego, że w budynku nastąpiła:
 - a) likwidacja lub trwałe odcięcie urządzenia opalanego węglem lub koksem od istniejącej instalacji grzewczej lub
 - b) likwidacja lub trwałe odcięcie pieca lub trzonu kuchennego od przewodów kominowych,
 - c) montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej (o mocy do 40 kW) na wskazanym budynku lub nieruchomości.”

Jak wynika z powyższych zapisów Rada Miejska w Ożarowie przedmiotową uchwałą nr XXV/160/2025 uchwaliła wymóg złożenia wniosku o udzielenie dotacji wskazując jedynie wymagane do wniosku dokumenty (§ 2 ust. 2 pkt 2) oraz termin jego składania (§ 4 ust. 1). Nie określiła jednak, jakie dane powinien zawierać przedmiotowy wniosek. Ponadto warunkiem wypłaty dotacji jest złożenie wniosku o jej wypłatę, jednakże Rada nie określiła jego wzoru czy choćby elementów składowych. Określenie danych niezbędnych, które powinny być zawarte w ww. wnioskach, w tym kwoty wnioskowanej dotacji, jest w ocenie Kolegium konieczne również ze względu na dopuszczenie uzyskania przez inwestora dofinansowania z innych środków publicznych niż dotacja z budżetu Gminy Ożarów, co wynika z zapisów § 3 ust. 1, ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 uchwały o treści, cyt.

- „1. Wysokość dotacji na realizację inwestycji o której mowa w § 1 a.) wynosi do 70% kosztów inwestycji ale nie więcej niż 8000 zł na zadanie, w § 1 b) wynosi do 50% kosztów inwestycji ale nie więcej niż 2000 zł na zadanie.
2. a W przypadku uzyskania przez inwestora dofinansowania z innych środków publicznych wysokość dotacji o której mowa w §1a wynosi do 70% kosztów inwestycji niesfinansowanych z innych środków publicznych ale nie więcej niż 8000 zł na zadanie.
2. b W przypadku uzyskania przez inwestora dofinansowania z innych środków publicznych wysokość dotacji o której mowa w §1b wynosi do 50% kosztów inwestycji niesfinansowanych z innych środków publicznych ale nie więcej niż 2000 zł na zadanie.
3. Łączna wartość dofinansowania ze wszystkich źródeł nie może przekroczyć 90% wartości zadania.”

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 tej ustawy, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej

rozliczania, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Rada Miejska w Ożarowie podejmując przedmiotową uchwałę nie dopełniła obowiązku wynikającego z ww. przepisu prawa, bowiem nie określiła jakie dane należy podać we wnioskach o udzielenie oraz o wypłatę dotacji, tj. obligatoryjnej treści wniosków.

Natomiast w zapisach § 5 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Ożarowie postanowiła o tym, że to Burmistrz Ożarowa określi wzory: 1) wniosku o przyznanie dotacji, 2) umowy o dotację, 3) wniosku o wypłatę dotacji.

Kolegium Izby stwierdza, że wykonanie przez Burmistrza Ożarowa zapisu § 5 ust. 5 pkt 1 i pkt 3 badanej uchwały dotyczącego określenia wzoru wniosku o przyznanie dotacji, jak również wniosku o wypłatę dotacji prowadzioby w rezultacie do stanowienia przez organ wykonawczy przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym - prawa miejscowego. Zważywszy na treść wyżej cytowanego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w przedmiotowym przypadku uprawnienie to przysługuje jedynie Radzie Miejskiej, a nie Burmistrzowi. Nie powinno budzić wątpliwości, że stanowienie o elementach wniosku o udzielenie dofinansowania i wniosku o jej wypłatę jest częścią trybu postępowania o udzielenie dotacji, zatem kompetencje do regulacji w tym zakresie posiada jedynie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska, ustawodawca nie wskazał jakie elementy winny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie przywołanego przepisu, jednak - jak podnosi się w orzecznictwie i doktrynie przez pojęcie „zasady” (w kontekście udzielania dotacji) należy rozumieć normy określające komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotacje, aby mógł ją trzymać, a także wskazujące zadanie, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem, wymagane dokumenty do rozpatrzenia wniosku oraz forma złożenia wniosku (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r. sygn. akt I GSK 169/2, wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2024 r. sygn. akt I GSK 1262/20).

A zatem przeniesienie na organ wykonawczy części uprawnień należących do organu stanowiącego, jest wykroczeniem poza przepis delegacyjny. Kolegium Izby uznało, że Rada Miejska w Ożarowie nie jest uprawniona do przekazania Burmistrzowi swoich kompetencji do określenia wzoru wniosku o przyznanie dotacji i wniosku o wypłatę dotacji, wynikających z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji § 5 ust. 5 pkt 1 i pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim przekazuje Burmistrzowi Ożarowa kompetencje do określenia wzoru wniosku o przyznanie i wypłatę dotacji, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji, aby upoważnić organ wykonawczy do określenia wzoru umowy dotyczącej udzielenia dotacji. Należy wskazać, że zakres umowy określa art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem 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.

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 Konstytucja 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.

Kolegium Izby wskazuje ponadto na następujące zapisy uchwały:

- § 3 ust. 4 o treści, cyt. „Przy obliczaniu wysokości dotacji uwzględnione będą koszty inwestycji poniesione przez inwestora do 6 miesięcy przed złożeniem wniosku o przyznanie dotacji.”
- cytowanego wyżej § 4 ust. 1 o treści „Wnioski o przyznanie dotacji wraz z załącznikami należy składać do Urzędu Miejskiego w Ożarowie ul. Stodolna 1, 27-530 Ożarów do dnia 30 października danego roku. Dla inwestycji rozpoczętych po tym terminie, wnioski o przyznanie dotacji składać należy po 1 stycznia roku następnego.”

Powyższe zapisy w ocenie Kolegium Izby mogą świadczyć o możliwości refundacji wydatku poniesionego przed zawarciem umowy dotacyjnej.

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.

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenia prawa mają 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). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/Ol 243/16, LEX nr 2082717) "takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)". Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w całości.

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