



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 4 sierpnia 2025 r.

Poz. 1848

### UCHWAŁA NR 193/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 30 lipca 2025 r.

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XVII/165/2025 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Wschowa na zadanie ograniczania niskiej emisji, poprzez wymianę systemu ogrzewania na terenie Gminy Wschowa **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w zakresie:**

- § 2 ust. 8,
- § 2 ust. 4 w zakresie słów cyt.: „w rozumieniu ust. 3”,

z powodu **istotnego naruszenia** art. 403 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miejska we Wschowie - uchwałą Nr XVII/165/2025 określiła zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Wschowa na zadanie ograniczania niskiej emisji, poprzez wymianę systemu ogrzewania na terenie Gminy Wschowa.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 1 lipca 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą zadania obejmujące sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Przepisem ustawowym zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie udzielania dotacji celowej na zadanie służące ochronie środowiska w zakresie ograniczania niskiej emisji, poprzez wymianę systemu ogrzewania na terenie Gminy Wschowa jest art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.). Z przywołanego przepisu wynika, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tego

artykułu, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia, określa rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Ponadto wskazane wyżej upoważnienie dla organu stanowiącego wynika z art. 400a ust. 1 pkt 21 cyt. ustawy, który stanowi że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje m.in. przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza.

Rada Miejska we Wschowie, korzystając z kompetencji wyrażonej w art. 403 ust. 5 oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy Prawo ochrony środowiska badaną uchwałą ustaliła zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Wschowa na zadanie ograniczania niskiej emisji, poprzez wymianę systemu ogrzewania na terenie Gminy Wschowa

Wyżej wymieniona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 1 lipca 2025 r. pod. poz. 1619 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 16 lipca 2025 r.

Działając w oparciu o dyspozycje zawarte w wyżej wymienionych przepisach, Rada Miejska we Wschowie podjęła wskazaną wyżej uchwałę podlegającą badaniu.

W § 2 ust. 8 badanej uchwały Rada Miejska we Wschowie postanowiła, że cyt.: „Wnioskodawca zobowiązany jest do utrzymania systemu ogrzewania objętego dotacją i przestrzegania zapisów niniejszej uchwały oraz umowy o udzielenie dotacji przez okres 5 lat, licząc od dnia otrzymania dotacji z zastrzeżeniem, że obowiązek ten nie dotyczy sytuacji, w której w okresie tym nastąpi konieczność wymiany źródła ciepła wynikająca z wprowadzenia nowych, powszechnie obowiązujących przepisów prawa.”

W ocenie Kolegium Izby sformułowanie „powszechnie obowiązujących przepisów prawa” jest zbyt ogólne i nieprecyzyjne. Narzucenie beneficjentom dotacji obowiązku znajomości nowych powszechnie obowiązujących przepisów prawa wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Miejskiej w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Nie można narzucić beneficjentom obowiązku znajomości wszystkich wprowadzanych nowych przepisów prawa mających charakter powszechnie obowiązujących, które mogłyby mieć wpływ na możliwość wymiany źródła ciepła w nieruchomości, bądź też takiego upoważnienia by nie zawierały.

Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granicę kompetencji przysługujących organowi na podstawie przepisów ustawowych. Na zagadnienie prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządowej upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, że przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Na podstawie § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do powołanego wyżej rozporządzenia, reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, budzący wątpliwości interpretacyjne, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały. Przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, zwięzłych i ścisłych. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr XVII/165/2025 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 26 czerwca 2025 r., winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego.

Ponadto zawarty w § 2 ust. 8 uchwały zapis dotyczący obowiązkowego utrzymania dotowanego źródła ciepła, obejmujący nieprzekraczalny i niepodlegający skróceniu okres 5 lat, w ocenie Kolegium Izby jest zbyt daleko idącym obostrzeniem dla właścicieli nieruchomości korzystających z dofinansowania przewidzianego badaną uchwałą oraz wykracza poza zakres upoważnienia wskazanego w art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, dotyczącego uprawnienia rady gminy do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Z kolei w § 2 ust. 1 uchwały Nr XVII/165/2025 Rada Miejska we Wschowie wskazała kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, o których mowa w art. 403 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), poprzez zapisanie cyt.: „Dotacja udzielana jest wyłącznie na wymianę istniejącego starego źródła ciepła na nowe, ekologiczne źródło ciepła zasilane gazem, olejem, energią elektryczną (w tym pompy ciepła i piece akumulacyjne) lub paliwem stałym.”

Następnie w § 2 ust. 3 badanej uchwały postanowiono, że cyt.: „Za ekologiczne źródło ciepła zasilane paliwem stałym w rozumieniu niniejszej uchwały, uważa się kocioł na paliwo stałe, który spełnia wymagania określone w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonywania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE, w tym spełnia co najmniej wymagania emisyjne 5 klasy zgodnie z normą PN-EN 303-5:2012 lub spełnia wymagania ekoprojektu (Ecodesign) dla kotłów na paliwo stałe o klasie efektywności energetycznej minimum A, w których nie istnieje możliwość zamontowania rusztu awaryjnego oraz jest fabrycznie nowy, nieużywany.”

Treść przywołanego przepisu zawiera definicję ekologicznego źródła ciepła, w rozumieniu uchwały nr XVII/165/2025, która uwzględnia jedynie źródło ciepła zasilane paliwem stałym.

W § 2 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła natomiast, że cyt.: „Wnioskodawca, występując z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązuje się, że w nieruchomości dla której stara się o dotację, będą funkcjonowały wyłącznie ekologiczne źródła ciepła w rozumieniu ust. 3, przy jednoczesnym spełnieniu warunku, że wszystkie istniejące stare źródła ciepła w rozumieniu ust. 2 zostaną trwale zlikwidowane. Przez trwałą likwidację rozumie się również trwałe odłączenie urządzeń od przewodu kominowego potwierdzone opinią kominiarską. Dopuszcza się:

1) pozostawienie pieca kaflowego który objęty jest ochroną konserwatora zabytków pod warunkiem, że urządzenie to służy do ogrzewania tylko jednego pomieszczenia;

2) zamontowanie grzałek elektrycznych w piecu kaflowym, pod warunkiem stałego usunięcia połączenia pieca z przewodem kominowym;

3) pozostawienie kominka bez płaszcza wodnego lub powietrznej instalacji rozprowadzania ciepła ogrzewającego wyłącznie jedno pomieszczenie.”

Wskazanie w § 2 ust. 4 badanej uchwały zobowiązania beneficjenta dotacji, że w nieruchomości objętej wnioskiem będą funkcjonowały jedynie źródła ciepła zasilane paliwem stałym, o którym mowa w § 2 ust. 3 uchwały, gdy stosownie do postanowień § 2 ust. 1 tej uchwały dotacja udzielana jest na wymianę istniejącego starego źródła ciepła na nowe, ekologiczne źródło ciepła, które poza paliwem stałym może być zasilane również gazem, olejem, energią elektryczną (w tym pompy ciepła i piece akumulacyjne), wskazuje na sprzeczność wewnętrzną przepisów uchwały i zaprzecza celowi uchwały, jakim jest ochrona środowiska poprzez ograniczenie niskiej emisji, co narusza art. 403 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, poprzez wprowadzenie możliwości posiadania jedynie źródła ciepła zasilanego paliwem stałym. Powyższe postanowienia uchwały - wykraczają poza upoważnienie zawarte w tych przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Zapis wskazany w § 2 ust. 4 badanej uchwały - stanowi również naruszenie § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", poprzez zawarcie w tym przepisie postanowień sprzecznych z treścią § 2 ust. 1 badanej uchwały.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność słów cyt.: „w rozumieniu ust. 3” - zawartych w § 2 ust. 4 badanej uchwały.

Z uwagi na przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem Kolegium Izby, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
*Ryszard Zajączkowski*