



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 10 marca 2026 r.

Poz. 502

UCHWAŁA NR 71/2026 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 9 marca 2026 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 (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XV/111/26 Rady Miejskiej Szlichtyngowa z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/175/20 Rady Miejskiej Szlichtyngowa z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Szlichtyngowa **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w zakresie:**

— **§ 1 pkt 2** w zakresie sformułowania cyt.: „(np. budynku, w skład którego wchodzi więcej niż jeden lokal)” ujętego w zmieniającym § 6 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Nr XXI/175/20 Rady Miejskiej Szlichtyngowa z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Szlichtyngowa – z powodu istotnego naruszenia § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.),

— **części IX pkt 3** Wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Szlichtyngowa na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji, stanowiącego załącznik do badanej uchwały - z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 stycznia 2026 r. Rada Miejska Szlichtyngowa podjęła uchwałę w sprawie zmiany Uchwały Nr XXI/175/20 Rady Miejskiej Szlichtyngowa z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Szlichtyngowa. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 11 lutego 2026 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Wyżej wymieniona uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 2 lutego 2026 r. pod poz. 173 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. w dniu 17 lutego 2026 r.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 5 i 21 w związku z art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2, ust. 5 i 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Stosownie do art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, Rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1;
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo z jednostką, o których mowa w ust. 4. W przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 468 ze zm.) projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Na podstawie § 1 pkt 2 treści normatywnej badanej uchwały nadano nowe brzmienie § 6 załącznika nr 1 do uchwały Nr XXI/175/20 Rady Miejskiej Szlichtyngowa z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Szlichtyngowa, który określa zasady udzielania dotacji celowej.

Po dokonaniu ww. zmiany - § 6 ust. 4 załącznika nr 1 do ww. uchwały Nr XXI/175/20 otrzymał brzmienie cyt.: „W przypadku udzielania dotacji na wymianę instalacji grzewczej dotyczącej całej nieruchomości (np. budynku, w skład którego wchodzi więcej niż jeden lokal), pomocą de minimis dla właściciela lokalu będzie jedynie część dotacji dotycząca tej części nieruchomości (lokalu), która jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej.”

W ocenie Kolegium Izby użyte sformułowanie: cyt.: „(np. budynku, w skład którego wchodzi więcej niż jeden lokal)” jest nieprawidłowe i stanowi istotne naruszenie prawa. Jest to sformułowanie nieprecyzyjne, pozostawiające niedopuszczalny luz interpretacyjny, wskazujące tylko jeden przykład nieruchomości, w której wymieniana jest instalacja grzewcza.

Zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.) akty prawa miejscowego powinny jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy oraz powinny być redagowane zwięźle i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm. 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.

W § 2 badanej uchwały Nr XXI/175/20 Rada Miejska Szlichtyngowa dokonała zmiany załącznika nr 1 do Zasad udzielania dotacji celowej określonych w uchwale nr XXI/175/20 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Szlichtyngowa poprzez uchwalenie załącznika, który stanowi wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Szlichtyngowa na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w celu ograniczenia niskiej emisji.

W części IX wniosku o udzielenie dotacji Rada Miejska ustaliła wymagane oświadczenia. W pkt 3 wskazano cyt.: „Oświadczam, że wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli na każdym etapie realizacji zadania w celu potwierdzenia prawidłowości jego wykonania i rozliczenia.”

W ocenie Kolegium Izby wymaganie od beneficjentów dotacji ww. oświadczenia o zgodzie na przeprowadzenie kontroli narusza w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Brak jest ustawowego upoważnienia do określenia w przedmiotowej uchwale zapisów dotyczących przeprowadzania kontroli. W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie kontroli winno być rozumiane jako działanie mające na celu sprawdzenie, zestawienie zastanego stanu faktycznego ze stanem wymagany.

Upoważnienie udzielone organowi stanowiącemu gminy na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli

sposobu wykorzystania dotacji – elementy te powinny zostać określone w umowie zawartej pomiędzy gminą oraz podmiotem, któremu zostaje udzielona dotacja, na podstawie art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby wskazuje też na nieistotne naruszenie prawa polegające na błędnej podstawie prawnej.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska Szlichtyngowa powołała się na art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, który obowiązywał do 10 stycznia 2025 r. w brzmieniu cyt.:

„Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,
- d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.”.

W wyniku zmiany dokonanej na podstawie art. 1 pkt 14 lit. a) ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1940) art. 403 ust. 4 ww. ustawy otrzymał brzmienie cyt.:

„Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.”.

Zmiana weszła w życie z dniem 11 stycznia 2025 r.

W związku z powyższym w podstawie prawnej powinien być wskazany art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym – stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjając przy tym należy za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 3.12.1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11.02.1998 r. sygn. Akt II SA/Wr 1459/97).

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, wynikającym z art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Mając na uwadze 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 prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski