



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 20 stycznia 2026 r.

Poz. 246

### UCHWAŁA NR 5/2026

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 19 stycznia 2026 roku

**w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr RG-XXII/220/25 Rady Gminy Nowiny z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr RG-XXV/297/16 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Nowiny**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Łukasz Wilkiewicz, Agnieszka Zarębska

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 2025 r. poz. 1153)

#### **stwierdza nieważność**

uchwały nr RG-XXII/220/25 Rady Gminy Nowiny z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr RG-XXV/297/16 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Nowiny w części załącznika do uchwały pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Nowiny na dofinansowanie inwestycji polegających na wymianie źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji i zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Nowiny” obejmującej:

- § 2 ust. 1 w zakresie słów „oraz § 6 ust. 5”,
- § 4 ust. 4,
- § 5 ust. 9,
- § 6,
- § 7 ust. 1,

- w załączniku nr 1 do Regulaminu w pkt 7 tiret drugi „wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli wykonywania zadania publicznego przed rozpoczęciem jego realizacji, po jego zakończeniu oraz w terminie do 5 lat od daty wypłaty dotacji”,

- w załączniku nr 2 do Regulaminu w zakresie słów „Zwracam się z wnioskiem o refundację kosztów wymiany źródła ciepła na terenie nieruchomości położonej w ...(działka nr.. ), gmina Nowiny, będącej moją własnością”

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.) w związku z art. 126 i 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 poz. 1483).

### Uzasadnienie

Uchwała nr RG-XXII/220/25 Rady Gminy Nowiny z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr RG-XXV/297/16 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Nowiny wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 22 grudnia 2025 r. 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 19 stycznia 2026 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 Nowiny.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło, że badana uchwała zawiera postanowienia stanowiące istotne naruszenie prawa, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. na art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 4 przywołanej ustawy 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. Natomiast na podstawie art. 403 ust. 5 rada gminy albo powiatu określa 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.

W załączniku do uchwały nr RG-XXII/220/25 pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Nowiny na dofinansowanie inwestycji polegających na wymianie źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji i zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Nowiny” (zwany dalej „Regulaminem”), Rada Gminy określiła zasady udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji i zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Nowiny.

W § 6 Regulaminu pt. ” Rozliczenie i warunki udzielania dotacji dla inwestycji zrealizowanych w poprzednim roku” wskazała, że:

1. Wnioskodawca ubiegający się o dotację dla inwestycji zrealizowanej w poprzednim roku, składa w biurze podawczym Urzędu Gminy Nowiny wnioski, wg wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu wraz z załącznikami obejmującymi: 1) dane personalne

wnioskodawcy/wnioskodawców, 2) dane potwierdzające posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, 3) opis posiadanego pieca/kotła na paliwo stałe oraz planowanego nowego źródła ciepła, 4) orientacyjny koszt modernizacji lub montażu nowego źródła ciepła, 5) planowany termin rozpoczęcia i zakończenia prac, 6) przed terminem rozpoczęcia prac wymagane jest przedstawienia kopii pozwolenia na budowę lub zgłoszenia prac budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę – o ile są wymagane.

2. Wraz z wnioskiem o wypłatę dotacji Wnioskodawca ubiegający się o dotację dla inwestycji zrealizowanej w poprzednim roku składa drugi wniosek wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszego regulaminu wraz z załącznikami obejmującymi: 1) Dokument potwierdzający likwidację dotychczasowego kotła na paliwo stałe o ile dotyczy, 2) Faktura /rachunek potwierdzający wykonanie inwestycji wraz z dowodami zapłaty, 3) Protokół uruchomienia nowego źródła ciepła, 4) Gwarancję udzieloną na nowe źródło ciepła na okres min. 24 m-ce, 5) W przypadku gdy nowe źródło ciepła jest zasilane gazem ziemnym - Umowę na dostawę gazu (PGNiG). Ww. dokumenty składa się w formie kserokopii dokumentów, a pracownik gminy może żądać od Wnioskodawcy oryginałów w celu uwierzytelnienia.

3. Nabór wniosków o udzielenie dotacji o których mowa w niniejszym paragrafie będzie odbywał się w trybie ciągłym, z tym zastrzeżeniem, że wnioski o udzielenie dotacji w danym roku kalendarzowym można składać nie później niż do 31 października bieżącego roku.

4. Wnioski spełniające wymogi formalne rejestruje się według daty ich wpływu do Urzędu Gminy.

5. Wnioski o udzielenie dotacji będą opiniowane przez komisję powołaną Zarządzeniem Wójta Gminy Nowiny według kolejności ich wpływu.

6. Pozytywna opinia komisji w sprawie wniosku stanowi podstawę do zawarcia umowy dotacji pomiędzy Gminą Nowiny a Wnioskodawcą.

7. Umowy o udzielenie dotacji w danym roku zawiera się do kwot zaplanowanych w budżecie Gminy Nowiny na ten cel. Wnioski, które nie mogą być w danym roku zrealizowane z uwagi na brak środków zostaną zrealizowane w pierwszej kolejności w roku następnym.

8. Podstawą wypłaty dotacji jest umowa, o której mowa w ust. 6.

9. Gmina dokona kontroli wykonanej instalacji przed wypłatą dotacji.

10. Kwota dotacji zostanie przelana na wskazany przez Beneficjenta rachunek bankowy, po zawarciu umowy dotacji pomiędzy Gminą Nowiny a Wnioskodawcą”.

W ocenie Kolegium ustalenie przez Radę Gminy, zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie inwestycji polegającej na wymianie źródeł ciepła w celu ograniczenia emisji i zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Nowiny, dla inwestycji zrealizowanej w roku poprzednim narusza przepisy art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem rada gminy posiada kompetencje do określenia w drodze uchwały, zasad udzielenia dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tegoż art. Zaznaczyć bowiem należy, iż stosownie do uregulowań wynikając z art. 403 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będącymi gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Kolegium zwraca uwagę na fakt, że konstruując normę stanowiącą upoważnienie do podjęcia badanej uchwały ustawodawca w zakresie finansowania inwestycji odsyła do ustawy o finansach publicznych. Dotacje, zgodnie z brzmieniem art. 126 ww. ustawy, 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 myśl art. 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 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.

Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadania publicznego, a więc zadania, które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a odstępstwa musiałyby wynikać z przepisów ustawy. Również, z uwagi na cele, jakie są realizowane przy wykorzystaniu dotacji, wypłata środków nie może dotyczyć jakiegokolwiek roku budżetowego, ale tego konkretnego, w którym są realizowane zadania publiczne.

Przepisy art. 403 ust. 4-6 ustawy prawo ochrony środowiska nie zawierają żadnych odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 i art. 127 ustawy o finansach publicznych, które to przepisy są z kolei ściśle powiązane z art. 250 - 253 tej ustawy.

Analiza treści § 6 regulaminu badanej uchwały wskazuje, że finansowanie w formie dotacji realizowane na podstawie tej uchwały nastąpi dla inwestycji zrealizowanych w roku poprzednim, a zatem przed złożeniem wniosku o dotację i podpisaniem umowy o jej wypłatę, która ma nastąpić po pozytywnej opinii komisji (§ 6 ust. 6), co w ocenie Kolegium będzie mieć charakter refundacji poniesionych kosztów a nie udzieleniem dotacji. Kolegium podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt I GSK 1974/19, iż, ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy ustawy o finansach publicznych i art. 403 ust. 5 i 6 ustawy p.o.ś., nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Ustawodawca nie dopuszcza zatem możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu).

Z uwagi na stwierdzenie przez Kolegium nieważności § 6 Regulaminu, należało stwierdzić nieważność również odsyłające do tych regulacji postanowień § 2 ust. 1 w zakresie słów „oraz § 6 ust. 5”.

W § 4 ust. 4 Regulaminu Rada Gminy postanowiła cyt. „Ostatnia wypłacona dotacja może być pomniejszona, tak aby suma wszystkich wypłaconych dotacji nie przekroczyła środków posiadanych na ten cel przez gminę Nowiny w bieżącym roku. W tym przypadku osoba wnioskująca zostanie poinformowana o tym fakcie, przed podpisaniem umowy”.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska nie obejmują możliwości ustanawiania w uchwale w sprawie udzielania dotacji celowej kwestii arbitralnego pomniejszenia ostatniej wypłacanej dotacji do posiadanych środków w budżecie i tym samym stanowią naruszenie tego przepisu. Kolegium wskazuje ponadto na niedopuszczalność tego rodzaju zapisów w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego które co do zasady muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 5 ust. 9 Rada Gminy postanowiła, że cyt. „Gmina może dokonać kontroli wykonywanej instalacji przed wypłatą dotacji”, z kolei w § 7 ust. 1 postanowiła, że „Gmina zastrzega sobie prawo do prowadzenia kontroli w miejscu montażu źródła ciepła w ciągu 5 lat od dnia wypłaty dotacji”.

Kolegium wskazuje, iż przywołany zapis uchwały również wykracza poza zakres upoważnienia określonego w powyżej cytowanym art. 403 ust. 5 prawo ochrony środowiska.

Zaznaczyć należy, iż kompetencja udzielona radzie gminy powyższym przepisem nie obejmuje swoim zakresem prawa przeprowadzenia kontroli w zakresie wykonywanej instalacji przed wypłatą dotacji ani też w ciągu 5 lat od jej wypłaty a jedynie do określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia.

Z tych samych przyczyn za naruszającą prawo należy uznać treść załącznika nr 1 do Regulaminu w pkt 7 „Oświadczam, że” tiret drugi, w którym Rada Gminy Nowiny obliguje wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o treści: „wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli wykonywania zadania publicznego przed rozpoczęciem jego realizacji, po jego zakończeniu oraz w terminie do 5 lat od daty wypłaty dotacji”.

Ponadto wskazać należy na niespójność zapisów pomiędzy załącznikiem do uchwały a załącznikiem do Regulaminu w zakresie kontroli. W § 5 ust. 9 Rada postanowiła o kontroli wykonanej instalacji przed wypłatą dotacji, natomiast w załączniku nr 1 do regulaminu pkt 7 w oświadczeniu wskazała o wyrażeniu zgody na przeprowadzenie kontroli przed rozpoczęciem realizacji i po jego zakończeniu.

Konsekwencją stwierdzenia Kolegium Izby nieważności § 6 Regulaminu jest konieczność wyeliminowanie w załączniku nr 2 do Regulaminu pn. „Wniosek o wypłatę dotacji na wymianę źródła ciepła” słów „Zwracam się z wnioskiem o refundację kosztów wymiany źródła ciepła na terenie nieruchomości położonej w ...(działka nr..) , gmina Nowiny, będącej moją własnością”.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach orzekło jak w sentencji 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**