



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 6 listopada 2025 r.

Poz. 5002

UCHWAŁA Nr XXVI/93/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 29 października 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XI/89/25 Rady Gminy Bytoń z dnia 23 września 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie”

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), art. 403 ust. 5 i 5a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), art. 126, art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2025 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XI/89/25 Rady Gminy Bytoń z dnia 23 września 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie” w części, tj. w zakresie:

1) kosztów kwalifikujących się do dofinansowania w brzmieniu zamieszczonym:

- a) w załączniku nr 2 do uchwały „Wniosek o dofinansowanie w ramach programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części B.2 „Zakres rzeczowy przedsięwzięcia” o treści: „Uwaga: do dofinansowania kwalifikują się koszty zgodne z Regulaminem naboru określającym sposób składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w ramach Programu priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń, poniesione nie wcześniej niż sześć miesięcy przed datą ogłoszenia naboru do Programu przez WFOŚiGW w Toruniu. W szczególności warunkiem kwalifikowalności kosztów jest spełnienie wymagań technicznych Programu”;
- b) w załączniku nr 3 do uchwały „Wniosek o płatność w ramach Programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części B.2. „Dokumenty zakupu potwierdzające realizację zakresu rzeczowego” o treści „Uwaga: do dofinansowania kwalifikują się koszty zgodne z Regulaminem naboru określającym sposób składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w ramach Programu priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń, poniesione nie wcześniej niż sześć miesięcy przed datą ogłoszenia naboru do Programu przez WFOŚiGW w Toruniu. W szczególności warunkiem kwalifikowalności kosztów jest spełnienie wymagań technicznych Programu”;

2) oświadczeń o odpowiedzialności karnej w brzmieniu zamieszczonym:

- a) w załączniku nr 2 do uchwały „Wniosek o dofinansowanie w ramach programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części D. „Oświadczenia” – „Oświadczenie o odpowiedzialności karnej” o treści: „Oświadczam, że jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny”;

- b) w załączniku nr 3 do uchwały w części E. „Oświadczenia” – „Oświadczenie o odpowiedzialności karnej” o treści „Oświadczam, że jest mi znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny”,
- 3) w części załącznika nr 2 do uchwały „Wniosek o dofinansowanie w ramach programu Ciepłe mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” pod nazwą „Warunki umowy dotacji” - pkt 1-7.

Uzasadnienie

Rada Gminy Bytoń podjęła w dniu 23 września 2025 r. uchwałę Nr XI/89/25 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w ramach programu „Ciepłe Mieszkanie”. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 29 września 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 października 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem o sygn. RIO-KA-4010-XXVI-4/2025 z dnia 22 października 2025 r. o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali i poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 27 października 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Wójt Gminy Bytoń - Pan Artur Ruciński oraz Przewodniczący Rady Gminy Bytoń - Pan Andrzej Piasecki. Przedstawiciele jednostki nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium, jednak w dniu 27 października 2025 r. pismem znak W.0334.38.2025 złożone zostały przez Wójta Gminy Bytoń wyjaśnienia.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Uchwałą, będącą przedmiotem badania, Rada Gminy Bytoń zdecydowała o udzielaniu dotacji celowych w ramach Programu „Ciepłe mieszkanie” realizowanego na terenie Gminy Bytoń. Akt podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), art. 403 ust. 4 ust. 5 i ust. 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.) - zwanej dalej: Poś.

Rada Gminy Bytoń w załączniku nr 2 do uchwały „Wniosek o dofinansowanie w ramach programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części B.2. „Zakres rzeczowy przedsięwzięcia” wskazała iż: „do dofinansowania kwalifikują się koszty zgodnie z Regulaminem naboru określającym sposób składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w ramach Programu priorytetowego Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń, poniesione nie wcześniej niż sześć miesięcy przed datą ogłoszenia naboru do Programu przez WFOŚiGW w Toruniu. W szczególności warunkiem kwalifikowalności kosztów jest spełnienie wymagań technicznych Programu.”

Taki sam zapis znajduje się w załączniku nr 3 do uchwały „Wniosek o płatność w ramach programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części B.2. „Dokumenty zakupu potwierdzające realizację zakresu rzeczowego”

Przepis art. 403 ust. 4 Poś przewiduje możliwość finansowania lub dofinansowania z budżetu gminy zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.) - zwanej dalej ufp, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Ustawodawca w wyżej wspomnianych zapisach ustaw Poś i ufp nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania. Dopiero po przyznaniu, w drodze umowy, prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.

Zapisy wprowadzone w przedmiotowej uchwale w załączniku nr 2 „Wniosek o dofinansowanie w ramach programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części B.2. „Zakres rzeczowy przedsięwzięcia” i w załączniku nr 3 do uchwały „Wniosek o płatność w ramach programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części B.2. „Dokumenty zakupu potwierdzające realizację zakresu rzeczowego” dopuszczają sytuację, w której dofinansowaniem mogłyby zostać objęte zadania zrealizowane w okresie poprzedzającym złożenie wniosku i przyznanie prawa do dotacji poprzez podpisanie umowy o finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego. Można wnioskować, że pozwalają one na przyznanie dotacji na refundację wydatków poniesionych przed zawarciem umowy o dotację, co jest sprzeczne z art. 403 ust. 5 Poś w związku z art. 126 ufp. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt IIGSK954/15, wg którego ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi - przekazanymi w ramach dotacji celowej - inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej.

Mając na względzie powyższe, przepisy uchwały Rady Gminy Bytoń winny być zredagowane w taki sposób by wykluczały możliwość refundacji kosztów poniesionych przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji. Wskazane naruszenie, jako sprzeczne z art. 403 ust. 5 i 5a Poś w związku z art. 126 ufp ma charakter istotny, co powoduje konieczność usunięcia zacytowanych na wstępie zapisów.

Kolegium zauważa także, iż w załączniku nr 2 do uchwały „Wniosek o dofinansowanie w ramach programu Ciepłe Mieszkanie na terenie Gminy Bytoń” w części D. „Oświadczenia” w pierwszym oświadczeniu zapisano „Oświadczam, że jest mi znana odpowiedzialność karna, a w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny.”. Analogiczny zapis znajduje się w załączniku nr 3 do uchwały, w części E. „Oświadczenia” - oświadczenie o odpowiedzialności karnej.

Wprowadzenie przez Radę Gminy Bytoń obowiązku złożenia powyższego oświadczenia przez wnioskodawcę narusza przepisy art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Poś poprzez przekroczenie zawartej w nich delegacji. Wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności ww. art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Poś - nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający wniosek, obowiązku złożenia oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy przewiduje taką możliwość. Zgodnie z normą art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) - kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Na podstawie § 6 ww. normy przepis § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska brak jest zatem podstaw do żądania ww. oświadczenia, skoro przepisy tej ustawy takiej możliwości nie przewidują.

Ponadto, w części załącznika nr 2 do badanej uchwały pn. „Warunki umowy dotacji” organ stanowiący Gminy Bytoń określił w punktach od 1 do 7 elementy umowy dotacji.

Na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Zakres przywołanej delegacji nie daje podstaw prawnych do odrębnego regulowania w uchwale kwestii związanych z umową, tym bardziej, że o udzieleniu dotacji celowej na podstawie umowy zawartej przez gminę z ubiegającym się podmiotem ustawodawca przesądził w ust. 6 tego przepisu. Normy prawne określone w art. 403 ust. 5, 5a i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska nie upoważniają organu stanowiącego do określania wzoru lub treści umowy o udzielenie z budżetu dotacji celowej. Zawieranie umów zaliczyć należy do etapu wykonywania uchwały, który stanowi kompetencję organu wykonawczego, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), zaś konieczne elementy umowy dotacyjnej zostały określone przez ustawodawcę w art. 250 ufp.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do nieograniczonej liczby adresatów i obowiązujące na terenie całej gminy.

W związku z powyższym przepisy takie powinny zostać wydane zgodnie z delegacją art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych przyjąć należy, iż do rodzaju naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (lub ich części) zaliczyć należy naruszenie: 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 (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97). Przekroczenie kompetencji ustawowej, polegające na wprowadzeniu w uchwale organu stanowiącego regulacji bez delegacji zawartej w przepisach prawa stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Wadliwość aktu prawa miejscowego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Stąd wystarczające w ocenie Kolegium było stwierdzenie nieważności wyłącznie wadliwych zapisów.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Maciej Słomiński