



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 27 marca 2026 r.

Poz. 1562

UCHWAŁA Nr VIII/14/2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 18 marca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XXVI/202/26 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Ciechocinek na dofinansowanie kosztów inwestycji polegającej na likwidacji źródeł tzw. niskiej emisji na terenie Ciechocinka

Na podstawie art. 18 ust. 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), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/202/26 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Ciechocinek na dofinansowanie kosztów inwestycji polegającej na likwidacji źródeł tzw. niskiej emisji na terenie Ciechocinka w części, tj. w zakresie:

- § 6 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 6 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały,
- pkt 7 Oświadczeń w załączniku Nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska Ciechocinka podjęła w dniu 24 lutego 2026 r. uchwałę Nr XXVI/202/26 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Ciechocinek na dofinansowanie kosztów inwestycji polegającej na likwidacji źródeł tzw. niskiej emisji na terenie Ciechocinka. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 27 lutego 2026 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 marca 2026 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, Burmistrz Ciechocinka - Pan Jarosław Jucewicz oraz Przewodniczący Rady Miejskiej Ciechocinka - Pan Marcin Strych, pismem z dnia 11 marca 2026 r., znak RIO-KA-4010-VIII-3/2024 zawiadomieni zostali o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 16 marca 2026 r. Przedstawiciele jednostki nie złożyli wyjaśnień w sprawie, ani też nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium.

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

Powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U z 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), Rada Miejska Ciechocinka określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Ciechocinek na dofinansowanie kosztów inwestycji polegającej na likwidacji źródeł tzw. niskiej emisji na terenie Ciechocinka.

Zgodnie z treścią przepisów art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r., poz. 647 z późn. zm.) - dalej ustawa POŚ - 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia.

Rada Miejska Ciechocinka w załączniku Nr 1 badanej uchwały w § 6 ust. 2 postanowiła, cyt. „Jeżeli po udzieleniu dotacji wyjdą na jaw okoliczności świadczące o udzieleniu dotacji osobie nieuprawnionej lub o wykorzystaniu udzielonej dotacji w sposób sprzeczny z umową oraz zamontowaniu dodatkowego ogrzewania w budynku, lub lokalu, w postaci urządzeń niespełniających wymogów określonych w niniejszych zasadach i niniejszą uchwałą, Burmistrz Ciechocinka zażąda, a Beneficjent będzie zobowiązany do zwrotu udzielonej dotacji w całości lub w części wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania dotacji z rachunku budżetu gminy Ciechocinek na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”.

Zdaniem Kolegium Izby powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby zauważa, że zasady i tryb zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z odsetkami są normowane przepisami art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.) - dalej ufp.

Natomiast upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy POŚ nie obejmuje kwestii regulowania w uchwale - akcie prawa miejscowego zagadnienia zwrotu dotacji (w tym wykorzystywanej niezgodnie z przeznaczeniem), nawet poprzez odwołanie się do stosowania zasad określonych w tym zakresie w ustawie o finansach publicznych. Kolegium wskazuje, że zagadnienie zwrotu dotacji celowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem powinno zostać uregulowane w umowie zawartej z beneficjentem dotacji, zgodnie z dyspozycją art. 250 pkt 3 ufp.

W załączniku Nr 1 do uchwały w § 6 ust. 3 zapisano „Gmina zastrzega sobie prawo do prowadzenia kontroli w miejscu montażu źródła ciepła w ciągu 5 lat od dnia wypłaty dotacji.”.

W ocenie Kolegium Izby kontrola podmiotu otrzymującego dotacje wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Natomiast z analizy przepisów ustawy POŚ nie wynika prawo kontroli dotowanych podmiotów. W ocenie Kolegium Izby w zakresie uprawnień Rady do podjęcia uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 POŚ nie mieści się upoważnienie do uregulowania zagadnień dotyczących kontroli dotowanych podmiotów. Podobne stanowisko w zakresie braku podstaw do regulowania przez radę gminy zagadnień związanych z kontrolą wykorzystania dotacji w uchwale z zakresu ochrony środowiska zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt IIISA/Po95/19).

W załączniku Nr 2 do uchwały w Oświadczeniach, znajdujących się w ostatnim akapicie, rozpoczynającym się od słów „Oświadczam, że” w pkt 7 zapisano, cyt. „Oświadczam, że wyboru dostawców i/lub wykonawców realizujących przedsięwzięcie dokonam z zastosowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości.”.

Odnośnie oświadczenia wnioskodawcy o dokonaniu wyboru wykonawcy z zastosowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, Kolegium uznało, że rada w świetle postanowień art. 403 ust. 5 ustawy POŚ nie posiada uprawnień do regulowania trybu wyboru wykonawcy usługi. Zobowiązanie wnioskodawcy do złożenia takiego oświadczenia w ocenie Kolegium, wykracza poza delegację wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy POŚ, ponieważ nie dotyczy relacji beneficjent - organ dotujący, tylko relacji beneficjent wykonawca inwestycji, a konkretnie stosunku

zobowiązaniowego, jaki ma zostać nawiązany pomiędzy beneficjentem dotacji, a wykonawcą realizowanej na jego rzecz inwestycji. Tym samym przywołane postanowienia Uchwały dotyczą de facto trybu wyboru wykonawcy przez beneficjenta dotacji, a nie zasad udzielania dotacji i trybu postępowania w sprawie jej udzielenia.

Kolegium zauważa, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia o samorządzie gminnym, adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zgodnie zaś z treścią art. 403 ust. 5 ustawy POŚ, rada gminy w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania tryb weryfikacji spełnienia kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Organ stanowiący, podejmując akty prawa miejscowego, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania ani tego, co zostało już określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres ustawowej delegacji.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GKS 427/07, vide: art. 7 Konstytucji RP).

Wadliwość aktu prawa miejscowego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Stąd wystarczającym, w ocenie Kolegium, było stwierdzenie nieważności wyłącznie wadliwych regulacji, tj. § 6 ust. 2 i 3 załącznika Nr 1 do uchwały oraz pkt 7 Oświadczeń w załączniku Nr 2 do uchwały.

Ponadto Kolegium ustaliło, iż z załącznika Nr 1 § 3 ust. 1 uchwały wynika, iż dotację mogą uzyskać:

- 1) osoby fizyczne, którym przysługuje tytuł prawny do nieruchomości, o którym mowa w art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska, położonej na terenie Gminy Miejskiej Ciechocinek, na której realizowane będzie przedsięwzięcie, na jakie udzielana jest dotacja,
- 2) wspólnoty mieszkaniowe, których członkowie korzystają z ciepła wytworzonego we wspólnej kotłowni dla pojedynczego lub kilku budynków.

Natomiast załącznik Nr 2 w części IV „Tytuł prawny do nieruchomości” przewiduje oznaczenie tytułu prawnego ograniczonego do prawa własności (współwłasności) i użytkowania wieczystego. Analiza załącznika Nr 2 w części IV „Tytuł prawny do nieruchomości” wskazuje, że w przedmiotowej uchwale zachodzi wewnętrzna niespójność między załącznikiem Nr 1 § 3 ust. 1, a załącznikiem Nr 2 w części IV „Tytuł prawny do nieruchomości”, co stanowi naruszenie § 5 pkt 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z tymi regulacjami przepisy uchwały redaguje się tak, aby w sposób zrozumiały wyrażały intencje prawodawcy.

Niniejsze uchybienie stanowi - w ocenie Kolegium Izby - nieistotne naruszenie przepisów prawa. W myśl art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa. Nie mniej jednak, by zadośćuczynić wymogom prawidłowej legislacji, wynikającej z konstytucyjnej zasady

praworządności oraz dla pełnej przejrzystości podejmowanych działań legislacyjnych, zasadnym jest by jednostka podjęła uchwałę zmieniającą doprowadzającą do jej zgodności wewnętrznej.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby podjęło uchwałę jak w sentencji.

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

Daniel Karaźniewicz