



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia piątek, 24 stycznia 2025 r.

Poz. 467

### UCHWAŁA NR 0102-3/25

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 15 stycznia 2025 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VIII/64/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej w roku 2025 z budżetu Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania z węglowego na ekologiczne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) uchwala, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/64/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej w roku 2025 z budżetu Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania z węglowego na ekologiczne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie.

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim w dniu 17 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr VIII/64/2024 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej w roku 2025 z budżetu Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania z węglowego na ekologiczne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie.

W dniu 20 grudnia 2024 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 8 stycznia 2025 r. zawiadomiono Gminę Miejską Nowe Miasto Lubawskie, iż przedmiotowa uchwała będzie badana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 15 stycznia 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 tej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim, korzystając z kompetencji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.), ustaliła zasady udzielania z budżetu Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie dotacji celowej w roku 2025 na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania z węglowego na ekologiczne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie. Zasady te znalazły wyraz w załączniku do uchwały Nr VIII/64/2024 pn. „Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie na zadania służące ochronie powietrza, polegające na zmianie źródeł ogrzewania z węglowego na ekologiczne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie jest prowadzona działalność gospodarcza zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie”.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Stosownie do art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, w szczególności osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, a także jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska stanowi, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa w drodze uchwały odpowiednio rada gminy albo rada powiatu.

W § 3 ust. 1 Rozdziału 2 pn. „Wysokość dotacji” załącznika do badanej uchwały, Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim postanowiła, że cyt.: „Wysokość dotacji celowej, na zadanie dla budynku mieszkalnego jednorodzinne, wynosi do 50 % kosztów inwestycji, o których mowa w § 4 ust. 5, jednak nie więcej niż:

- a) 2.500 zł brutto na źródło określone w § 1 pkt 2, 3, 6, 7;
- b) 3 000 zł brutto na źródło określone w § 1 pkt 1, 4, 5.”.

Kolegium Izby podnosi, że zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, do wyłącznej kompetencji rady gminy należy ustalenie zasad udzielania dotacji celowych uprawnionym podmiotom. Jednym z obligatoryjnych elementów zasad udzielania dotacji jest określenie jej wysokości. Tak więc to przepisy uchwały Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim, podjętej m. in. na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, powinny w sposób jednoznaczny i precyzyjny określać wysokość dofinansowania kosztów realizowanej inwestycji z zakresu ochrony środowiska, w tym przypadku kosztów inwestycji na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania z węglowego na ekologiczne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie.

W badanej uchwale Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim określając wysokość dofinansowania kosztów ww. inwestycji, dwukrotnie użyła zwrotu niedookreślonego, tj. cyt.: „(...) wynosi do 50 % kosztów inwestycji, o których mowa w § 4 ust. 5, jednak nie więcej niż:

- a) 2.500 zł brutto na źródło określone w § 1 pkt 2, 3, 6, 7;

b) 3 000 zł brutto na źródło określone w § 1 pkt 1, 4, 5.”.

Tak sformułowane zapisy § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Nr VIII/64/2024 powodują, że określona została jedynie górna granica wysokości dotacji celowej, jaka będzie udzielana na dofinansowanie kosztów inwestycji, co skutkuje tym, że to Burmistrz Nowego Miasta Lubawskiego, jako organ wykonawczy gminy, zawierający umowy o udzielenie dotacji, będzie decydować o wysokości udzielanej dotacji poszczególnym beneficjentom, podczas gdy określenie konkretnej kwoty udzielanej dotacji stanowi wyłączną kompetencję organu stanowiącego, tj. Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim. Zasady udzielania dotacji celowych powinny zostać określone przez Radę Miejską w Nowym Mieście Lubawskim w sposób jednoznaczny, niebudzący żadnych wątpliwości, tak by beneficjent dotacji już na etapie składania wniosku o dotację miał wiedzę, jakie koszty, a przede wszystkim w jakiej wysokości koszty mogą zostać taką dotacją sfinansowane.

W ocenie Kolegium Izby, brak precyzyjnego określenia wysokości dotacji przez Radę Miejską w Nowym Mieście Lubawskim powoduje, że nie wypełniona została delegacja ustawowa wynikająca z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, bowiem Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim nie ustaliła konkretnych wartości wysokości dotacji, a tym samym nie określiła zasad udzielania dotacji celowych na zadania służące ochronie powietrza, polegające na wymianie źródeł ogrzewania z węglowego na ekologiczne w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie, co w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W § 7 ust. 1 Rozdziału 5 pn. „Sposób rozliczenia dotacji” załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiono, że wnioskodawca ubiegający się o wypłatę dotacji zobowiązany jest do złożenia wniosku o rozliczenie dotacji.

Zgodnie z art. 126 w związku z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo, w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że istotą dotacji celowych, w myśl powołanego wyżej art. 126 ustawy o finansach publicznych, jest ich udzielanie na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych, nie zaś na zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań. Dotacja celowa może być więc udzielana po zawarciu umowy, ale przed zakończeniem realizacji zadania. Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może bowiem nastąpić po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Realizacja zadania, na które jest udzielona dotacja celowa, wykorzystanie tej dotacji oraz jej rozliczenie stanowią odrębne etapy postępowania i nie są to pojęcia tożsame, a wykorzystanie dotacji nie jest równoznaczne z zapłatą za wykonane zadanie (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 sygn. akt II GSK 1107/13).

Analizując stan faktyczny oraz stan prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że powołane wyżej przepisy ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie przewidują udzielania dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego, gdyż zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczona jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, a wykorzystanie dotacji, jak to wyżej podniesiono, następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie. Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może nastąpić, po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Po podpisaniu umowy następuje przekazanie środków dotacji i z nich jest realizowane zadanie. Z powyższego jednoznacznie wynika, że środki z dotacji przekazywane są na realizację zadania publicznego dokonywanego w czasie przyszłym w stosunku do daty zawarcia umowy o dotację. Istotą dotacji celowych jest, bowiem przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych przeznaczonych na sfinansowanie (lub dofinansowanie) zadania (przedsięwzięcia) w wyniku czego beneficjent poniesie wydatki, o których wysokości i strukturze decyduje dysponent udzielający dotacji.

Z postanowień § 7 ust. 1 załącznika do badanej uchwały wynika wprost, że dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego zadania z zakresu ochrony środowiska zostanie udzielona dopiero po zrealizowaniu danej inwestycji. Zatem, udzielona dotacja stanowić będzie refundację poniesionych wydatków na inwestycje już zrealizowane, a nie będzie udzielona na realizację konkretnej inwestycji.

Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim nie posiada uprawnień do regulowania zwrotu/refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Takie postanowienia przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 126 i 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Sądów Administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy m.in. naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim, podejmując uchwałę Nr VIII/64/2024 w sposób istotny naruszyła art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 126 i 127 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w szczególności poprzez brak precyzyjnego określenia wysokości dotacji, a tym samym nie wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie zasad udzielania dotacji celowych na zadania służące ochronie powietrza oraz poprzez regulowanie zwrotu/refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, co skutkowało stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak w sentencji.

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

Prezes  
Bogdan Gaber