Elektronicznie podpisany przez:
Grażyna Wróblewska; RIO w Poznaniu
dnia 20 stycznia 2026 r.

Uchwała Nr 2.42.2026

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 20 stycznia 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 170/25 Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Opatówek na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Opatówek, w części obejmującej w załączniku do uchwały pn. „Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu gminy Opatówek na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie gminy Opatówek”:

- w § 7 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „*(załącznik nr 4 Regulaminu)*”,
- w § 7 ust. 1 pkt 2 wyrażenie w brzmieniu „*„ który stanowi załącznik nr 5 Regulaminu*”,
- w § 8 ust. 3,
- § 9,
- punkt 3 w części 7 „*Oświadczam, że*” zawarty we wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Opatówek, stanowiącym załącznik nr 1 do regulaminu udzielania dotacji celowej,
- załącznik nr 4 do regulaminu stanowiący wzór protokołu końcowego technicznego odbioru,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną do tutejszej Izby w dniu 23 grudnia 2025 r., Rada Miejska Gminy Opatówek powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska uchwaliła regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Opatówek na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie gminy Opatówek.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 20 stycznia 2026 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a). Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.), finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 31, 32 i 38-42 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6. Zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa powyżej, może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.) z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawierają przepisy art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska Gminy Opatówek podjęła w dniu 22 grudnia 2025 r. uchwałę Nr 170/25 w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Opatówek na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Opatówek.

Przedmiotowa uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468, z późn. zm.) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wezwała Burmistrza Gminy Opatówek do przekazania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa wydanych w odniesieniu do projektu przedmiotowej uchwały.

W dniu 12 stycznia 2026 r. Jednostka przedłożyła (drogą mailową) tut. Izbie opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrażoną w piśmie z dnia 19 maja 2025 r. (znak:

DMP-5.530.242.2025.MP). Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w odniesieniu do projektu badanej uchwały przedstawił zastrzeżenia/uwagi dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Analiza przedłożonego dokumentu wykazała, że uwagi ww. uwzględniono w podjętej uchwale.

Projekt uchwały został przesłany także do ministra właściwego do spraw rolnictwa (co potwierdza skan pisma z dnia 28 kwietnia 2025 r. nr RGZ.605.1.2025/P), jednakże minister nie udzielił Gminie odpowiedzi.

Analiza zapisów uchwały wykazała, że w załączniku do uchwały, stanowiącym regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu gminy Opatówek na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie gminy Opatówek, w § 7 ust. 1 Regulaminu Rada Miejska postanowiła: „*Po wykonaniu zadania, lecz nie później niż do 30 listopada danego roku kalendarzowego, Beneficjent przedstawia zgłoszenie zakończenia inwestycji (załącznik nr 4 Regulaminu) załączając następujące dokumenty:*

1) *faktury i rachunki przedstawiające poniesione przez Beneficjenta koszty wraz z dowodami zapłaty;*
2) *protokół odbioru, który stanowi załącznik nr 5 Regulaminu oraz w przypadku kotła opalanego paliwem stałym: (...)*".

Kolegium Izby wskazuje, że do badanej uchwały nie dołączono wzoru zgłoszenia zakończenia inwestycji, natomiast załącznik oznaczony numerem 4 stanowi wzór „Protokołu końcowego technicznego odbioru spisany w dniu ……". Z tych względów Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności wyrażenia w brzmieniu „*(załącznik nr 4 Regulaminu)*".

Ponadto ze wskazanych wyżej zapisów wynika, że Beneficjent w terminie do 30 listopada danego roku przedstawia zgłoszenie zakończenia inwestycji załączając „protokół odbioru, który stanowi załącznik nr 5 do Regulaminu (…)" (załącznik, jak wspomniano wyżej oznaczony faktycznie numerem 4).

Uchwalając załącznik nr 4 "Protokół końcowy technicznego odbioru" Rada Miejska wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jest to bowiem wzór protokołu odbioru prac, który inwestor (beneficjent) ma obowiązek przedłożyć w rozliczeniu udzielanej dotacji. Protokół odbioru robót jest dokumentem sporządzanym przez strony umowy, który potwierdza zakończenie prac objętych umową. Kształtowanie treści dokumentów sporządzanych przez inwestora (beneficjenta) w związku z wykonanymi pracami wykracza poza uprawnienia organu stanowiącego gminy.

W części V regulaminu pn. „Rozliczenie dotacji", w § 8 ust. 3 Rada Miejska postanowiła: „*W przypadku, gdy Beneficjent w okresie do 5 lat od daty otrzymania dotacji zamontuje dodatkowe ogrzewania w postaci urządzenia niespełniającego warunków niniejszego regulaminu lub zastosuje paliwo inne niż określone w świadectwie badań energetyczno-emisyjnych dla danego urządzenia grzewczego zobowiązany będzie do zwrotu kwoty dotacji wraz z odsetkami liczonych jak dla zaległości podatkowych*".

Następnie w części VI regulaminu („Przepisy końcowe") w § 9 zawarto regulację o treści: „*W przypadku nieprzestrzegania postanowień niniejszej uchwały, umowy dotacyjnej lub*

nieudostępniania nieruchomości w celu kontroli trwałości inwestycji, przyznana tytułem dotacji kwota podlega zwrotowi na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego.".

Kolegium Izby wskazuje, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie o finansach publicznych w art. 251 odnoszących się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Zarówno zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w ustawie o finansach publicznych, dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. W ocenie Kolegium art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie uprawnia organu stanowiącego gminy do ustalenia zasad zwrotu dotacji, określonych w § 8 ust. 3 i w § 9 uchwały. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej - wyrok NSA we Wrocławiu z 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02): „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego". Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy.

W konsekwencji powyższego Kolegium Izby uznało, że regulacja zwrotu dotacji zawarta w kwestionowanym zapisie uchwały została podjęta z naruszeniem normujących powyższe kwestie przepisów art. 251-252 w zw. z art. 253 ustawy o finansach publicznych i postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 8 ust. 3 i § 9 przedmiotowej uchwały.

We wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Opatówek, stanowiącym załącznik nr 1 do regulaminu udzielania dotacji, w części 7, zawierającej wykaz oświadczeń jakie wnioskodawca jest zobowiązany złożyć, w punkcie 3 zawarto wymóg złożenia oświadczenia o treści: „*Wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli wykonywania zadania publicznego przed, w toku jego realizacji oraz po jego zakończeniu*".

W ocenie Kolegium Izby organ dotujący ma prawo przeprowadzić kontrolę w zakresie wykorzystania środków z dotacji oraz uzyskać dowody potwierdzające prawidłowe wykorzystanie tych środków i nie jest to warunkowane uzyskaniem zgody beneficjenta dotacji. Kontrola polegać będzie na porównaniu stanu przedstawionego we wniosku o wypłatę dotacji ze stanem faktycznym. W związku z powyższym w ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw do żądania tego typu oświadczenia.

We wzorze wniosku o dotację, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, w części 7 obejmującej oświadczenia zawarto zapis w brzmieniu: *„Oświadczam, że: Zapoznałem się z Uchwałą Nr …… Rady Miejskiej Gminy Opatówek z dnia …… w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na*

zadania służące ochronie powietrza, polegające na trwałej zmianie ogrzewania opartego na paliwach stałych na ogrzewanie niskoemisyjne”.

Kolegium Izby wskazuje, że załącznik do badanej uchwały stanowi jej integralną część i dotyczy tylko tej konkretnej uchwały, pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe – z postanowień uchwały musi jednoznacznie wynikać jakiego aktu prawnego dotyczy oświadczenie.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w badanej uchwale nie zachowano prawidłowej numeracji ustępów w § 7, w którym po ustępie 1 wskazano ustęp 3.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.