

Uchwała nr 8/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 marca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XIX/323/2026
z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/496/17 z dnia 26 maja 2017 r.
w sprawie przyjęcia Programu Ograniczania Niskiej Emisji dla gminy Kobierzyce

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 i 1436), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

załącznika do uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XIX/323/2026 z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/496/17 z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu Ograniczania Niskiej Emisji dla gminy Kobierzyce, w następującym zakresie:

- 1) § 4 ust. 8 w zakresie zawartego w zdaniu wprowadzającym sformułowania: „zawierać będzie w szczególności:” oraz następujących po nim punktów 1–5,
- 2) § 9 oraz § 5 ust. 1,
- 3) § 10

— z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.) w związku z art. 250, art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Kobierzyce nr XIX/323/2026 z dnia 30 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/496/17 z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu Ograniczania Niskiej Emisji dla gminy Kobierzyce wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 19 lutego 2026 roku.

Rada Gminy Kobierzyce — działając m.in. na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647), zwanej dalej „p.o.ś.” — w załączniku nr 1 do badanej uchwały ustaliła nowe brzmienie „Regulaminu udzielania dotacji na dofinansowania zmian systemu ogrzewania poprzez wymianę nisko wydajnych i nieekologicznych kotłów na paliwo stałe oraz innych źródeł ciepła z możliwością spalania odpadów stałych na wysokosprawne i ekologiczne źródła ciepła w budynkach/lokalach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie gminy Kobierzyce”, zwanego dalej Regulaminem (§ 2 badanej uchwały).

W przyjętym Regulaminie zawarto m.in. następujące regulacje:

„§ 4. Warunki przystąpienia Inwestora do Programu

[...]

8. Warunkiem udzielenia dofinansowania jest podpisanie umowy, która powinna być zgodna z wymogami zawartymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zawierać będzie w szczególności:

- 1) kwotę dotacji oraz termin i tryb jej przekazania,
- 2) termin realizacji zadania — termin rozliczenia musi nastąpić w roku podpisania umowy o dofinansowanie i nie może być dłuższy niż 15 listopada, co jest jednoznaczne z terminem rozliczenia (złożenia faktur) z Urzędem;
- 3) warunki, sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji oraz sposób kontroli należytego wykorzystania dotacji,

- 4) opis i zakres planowanej Inwestycji i termin jej wykonania,
- 5) zobowiązanie się Inwestora do poddania się kontroli przeprowadzonej przez Gminę Kobierzyce w zakresie należytego wykonania Inwestycji, w tym udostępniania niezbędnej dokumentacji.

§ 5. Obowiązki Inwestora

1. Inwestor po podpisaniu Umowy zobligowany jest do umożliwienia Gminie Kobierzyce kontroli o których mowa w §9 niniejszego Regulaminu.

[...]

§ 9. Sposób kontroli dotowanej Inwestycji

1. Gmina Kobierzyce zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia kontroli przedmiotu dotacji przed realizacją zadania jak również na każdym etapie jej realizacji i w okresie do 5 lat od daty przekazania dotacji.

2. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół.

3. Przyznana dotacja podlega zwrotowi w przypadku stwierdzenia braku spełnienia któregokolwiek z warunków określonych w Umowie i/lub Regulaminie i obowiązujących przepisach prawa.

4. W przypadku zaistnienia siły wyższej, tj. zdarzenia o charakterze przypadkowym lub naturalnym (żywiolowym), nie do uniknięcia, takim nad którym człowiek nie panuje, np. powódzie, pożary o dużych rozmiarach, trzęsienia ziemi, epidemie czy stany epidemiologiczne, kontrola może mieć charakter zebrania danych w formie pisemnej, za pomocą oświadczenia Wnioskodawcy

§ 10. Zwrot dotacji

Inwestor zobowiązany jest do zwrotu uzyskanej Dotacji w następujących przypadkach:

- 1) jeżeli Nowe źródło ciepła, na które Inwestor uzyskał Dotację zostanie zdemontowane w ciągu 5 lat z zastrzeżeniem § 5 ust. 4;
- 2) jeżeli nowe źródło ciepła, na które inwestor uzyskał dotacje jest wykorzystane niezgodnie z jego przeznaczeniem, w szczególności niestosowanie paliwa wskazanego przez producenta w specyfikacji kotła;
- 3) jeżeli Inwestor podał we Wniosku o udzielenie dotacji lub w innych dokumentach stanowiących podstawę do udzielenia Dotacji nieprawdziwe informacje, na podstawie których Dotacja została wypłacona.
- 4) dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 5) dotacja nie podlega zwrotowi w przypadku wystąpienia okoliczności, na które Wnioskodawca nie miał wpływu, w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych np. pożaru budynku mieszkalnego”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Wskazane uregulowania uchwały Rady Gminy Kobierzyce w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 p.o.ś., wykraczają bowiem poza przyznany radzie gminy zakres upoważnienia.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 p.o.ś. 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 (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, 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.

W art. 403 ust. 5 p.o.ś. wskazano, że 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 udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Zgodnie zaś z art. 403 ust. 5a p.o.ś. rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

- 1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej,
- 2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2,
- 3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Zasady, o których mowa w art. 403 ust. 5 p.o.ś., zdaniem Kolegium Izby, należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające, kryteria wyboru inwestycji, tryb ich weryfikacji, podmioty władne do otrzymania dotacji, czynności jakie ma wykonać podmiot starający się o dotację, a także zadania na jakie może być udzielona dotacja i sposób jej rozliczania.

W świetle ww. przepisów ustawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu kompetencji do określenia treści umowy o udzielenie dotacji, sposobu kontroli dotowanej Inwestycji czy też zasad zwrotu dotacji.

Kształtowanie i stanowienie elementów umowy wykracza poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z art. 403 ust. 5 p.o.ś. Wymagana treść postanowień umowy została określona w art. 250 u.f.p., zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację przyznawane są środki dotacji,
- 2) termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej z tym, że termin nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Dlatego też nie ma konieczności odrębnego uregulowania w aktach prawa miejscowego elementów umowy. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. Ustalenie treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Określenie w § 9 załącznika nr 1 do uchwały sposobu kontroli dotowanej inwestycji również wykracza poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z art. 403 ust. 5 p.o.ś. Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobligowany ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący kwestii kontroli realizacji zadania nie wyklucza możliwości przeprowadzania takiej kontroli przez podmiot dotujący i zawarcia odpowiednich zapisów dotyczących kontroli, czy też weryfikacji przez organ wykonawczy w umowie w sprawie udzielenia dotacji. W świetle powyższego regulacja zawarta w § 5 ust. 1 staje się bezprzedmiotowa.

W ocenie Kolegium Izby regulacja § 10 w istotny sposób narusza art. 403 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 251 i art. 252 u.f.p. Przepisy art. 251 i art. 252 u.f.p. regulują zasady i terminy zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i niewykorzystanych w terminie, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania.

Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacje w akcie prawa miejscowego są niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kobierzyce przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Joanna Radziejka