

Uchwała Nr 15.220.2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 28 lipca 2026 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 261/XXVI/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na instalacje OZE w ramach projektu pn. „Wzmocnienie systemów społecznych i ochrony środowiska w Ciechanowie oraz części jego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego”

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 261/XXVI/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na instalacje OZE w ramach projektu pn. „Wzmocnienie systemów społecznych i ochrony środowiska w Ciechanowie oraz części jego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego”, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 115 w związku 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), a także art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500) w związku z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Miejskiej Ciechanów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 261/XXVI/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na instalacje OZE w ramach projektu pn. „Wzmocnienie systemów społecznych i ochrony środowiska w Ciechanowie oraz części jego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego”.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedmiotowy akt podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miasta Ciechanów w § 1 badanej uchwały postanowiła, cyt. „Przyjmuje się Program udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na instalacje OZE w ramach projektu pn. »Wzmocnienie systemów społecznych i ochrony środowiska w Ciechanowie oraz części jego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego« finansowanego ze środków Drugiej Edycji Szwajcarskiej Pomocy Finansowej dla wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu zmniejszenia różnic społeczno-gospodarczych w obrębie Unii

Europejskiej oraz z budżetu państwa w ramach Polsko-Szwajcarskiego Programu Rozwoju Miast», stanowiący Załącznik do niniejszej uchwały.”.

W Załączniku do badanej uchwały organ stanowiący określił Program udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na instalacje OZE w ramach projektu pn. „Wzmocnienie systemów społecznych i ochrony środowiska w Ciechanowie oraz części jego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego”, zwany dalej Programem.

W § 1 ust. 1 i ust. 2 Załącznika do badanej uchwały postanowiono, cyt. „1. Program realizowany jest przez Gminę Miejską Ciechanów.

2. Program realizowany jest w ramach Polsko Szwajcarskiego Programu Rozwoju Miast, finansowanego z Drugiej Edycji Szwajcarskiej Pomocy Finansowej dla wybranych Państw Członkowskich Unii Europejskiej oraz budżetu państwa.”.

Ponadto w § 1 ust. 6 Załącznika ustalono, cyt. „Gmina nie przewiduje udzielenia pomocy publicznej/pomocy de minimis w ramach Programu.”.

W § 3 ust. 1 i ust. 2 Załącznika do badanej uchwały określono wysokość wsparcia, stanowiąc, cyt. „1. Maksymalny poziom dofinansowania wynosi 85% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. 2. Maksymalna kwota dofinansowania dla jednego budynku mieszkalnego wynosi 25.000,00 zł i nie może przekroczyć określonej kwoty dofinansowania dla poszczególnych instalacji:

- 1) instalacja fotowoltaiczna do 6 kWp/Wp (...) – do 16.000,00 zł,
- 2) magazyn energii (...) – do 9.000,00 zł,
- 3) pompa ciepła (...) – do 25.000,00 zł,
- 4) powietrzna pompa ciepła (...) – do 6.000,00 zł, 5) wiatrak przydomowy do 10.000,00 zł.”.

W § 4 ust. 1 pkt 4 Załącznika do badanej uchwały ustalono wymóg, iż Wnioskodawcą może być osoba fizyczna, która, cyt. „nie prowadzi działalności gospodarczej w budynku objętym wsparciem ani rolniczej na nieruchomości.”.

W § 5 ust. 3 Załącznika do badanej uchwały postanowiono, cyt. „Podatek VAT jest kosztem kwalifikowanym.”.

W § 6 ust. 7 Załącznika do badanej uchwały organ stanowiący zawarł klauzulę, cyt. „Od wyników rozstrzygnięcia naboru nie przysługuje odwołanie.”. Z kolei w § 7 ust. 1 Załącznika do badanej uchwały sformułowano kryteria punktowe oceny wniosków w pkt 7 przyznając 20 pkt za „brak możliwości aplikowania o środki w ramach Programu »Czyste powietrze«”.

Podstawę materialnoprawną do wydania aktu prawa miejscowego regulującego zasady udzielania dotacji celowej na cele ochrony środowiska stanowi przepis art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (zwanej dalej ustawą – Poś).

W myśl art. 403 ust. 5 ustawy - 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 udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Przepis ten statuuje bezwzględnie wiążącą, zamkniętą delegację ustawową, obligując organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do łącznego i wyczerpującego unormowania w treści uchwały kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania. Stosownie do ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, realizując kompetencję uchwałodawczą, organ stanowiący związany jest bezwzględnie zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP. Zakazuje ona domniemywania kompetencji prawodawczych, dokonywania wykładni rozszerzającej norm upoważniających oraz regulowania materii wykraczających poza ściśle określony zakres delegacji ustawowej.

Dokonując konfrontacji treści badanej uchwały z obowiązującym stanem prawnym, Kolegium Izby zważyło w pierwszej kolejności, iż Rada Miasta Ciechanów dopuściła się naruszenia autonomii

i samowystarczalności normatywnej aktu prawa miejscowego poprzez inkorporację do jego treści postanowień, pojęć, procedur i ram operacyjnych zewnętrznych programów pomocowych oraz umów międzynarodowych i rządowych, tj. Drugiej Edycji Szwajcarskiej Pomocy Finansowej, Polsko-Szwajcarskiego Programu Rozwoju Miast oraz Programu „Czyste Powietrze”. Dotacja celowa, o której mowa w art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Poś, stanowi autonomiczną formę wsparcia finansowego przyznawaną z budżetu gminy. Pozyskiwanie przez jednostkę samorządu terytorialnego środków zewnętrznych na zasilenie własnych dochodów budżetowych stanowi element wewnętrznej gospodarki finansowej i nie może stanowić treści normatywnej aktu powszechnie obowiązującego. Wiązanie praw i obowiązków adresatów normy z umowami grantowymi lub regulaminami operacyjnymi podmiotów trzecich kreuje stan niepewności prawnej i wykracza poza zakres delegacji z art. 403 ust. 5 ustawy – Poś, stanowiąc naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 115 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”.

Stosownie do § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 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.

Kwalifikowanym i istotnym naruszeniem art. 403 ust. 5 pkt 2 ustawy – Poś jest zaniechanie określenia przez organ stanowiący trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji na etapie naboru i kwalifikacji wniosków dotacyjnych.

Rada Miasta Ciechanów w § 7 Załącznika do badanej uchwały ograniczyła się do skonstruowania merytorycznego systemu punktowego, nie ustanawiając jakiegokolwiek procedury weryfikacyjnej (tj. nie określając środków dowodowych, dokumentów, oświadczeń czy rejestrów, na podstawie których organ ma dokonywać oceny spełnienia przesłanek). Brak ten stanowi niewypełnienie obligatoryjnego elementu delegacji ustawowej i skutkuje nieuprawnionym cedowaniem kompetencji uchwałodawczych na organ wykonawczy, stwarzając stan niedozwolonego, arbitralnego luzu decyzyjnego po stronie tego organu.

Kolejną wadą aktu stanowiącą przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy – Poś jest zamieszczenie w § 5 ust. 3 Załącznika do badanej uchwały regulacji stanowiącej, że „Podatek VAT jest kosztem kwalifikowanym”. Przepis kompetencyjny art. 403 ust. 5 ustawy – Poś w żaden sposób nie upoważnia rady gminy do orzekania w przedmiocie prawnopodatkowej kwalifikowalności podatku od towarów i usług ani do decydowania o metodologii rozliczania ciężarów podatkowych w kosztach inwestycji. Rozstrzyganie tej materii w akcie prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 115 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”.

Ponadto w zakresie regulacji § 3 ust. 1 i ust. 2 Załącznika do badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło naruszenie art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy – Poś polegające na braku kategoriernego i jednoznacznego sformułowania wysokości przysługującej dotacji. Posłużenie się przez organ stanowiący zwrotami niedookreślonymi i relatywnymi („Maksymalny poziom...”, „do [określona kwota] zł”) nie wyczerpuje obowiązku ustalenia zasad i trybu udzielania dotacji, albowiem pozostawia organowi wykonawczemu prawnie niedopuszczalny margines uznaniowości w zakresie indywidualnego miarkowania wielkości przyznawanego wsparcia.

Za naruszający prawo należy uznać zapis § 6 ust. 7 Załącznika do badanej uchwały, w myśl którego od wyników rozstrzygnięcia naboru nie przysługuje odwołanie. Art. 403 ust. 5 ustawy – Poś nie przyznaje radzie gminy władztwa do wyłączenia lub ograniczania praw wnioskodawców w zakresie stosowania środków zaskarżenia, składania zastrzeżeń i dochodzenia ochrony prawnej na drodze odwoławczej. Wprowadzenie bezwzględnego zakazu w tym względzie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej w granicach prawa, wynikającej z art. 7 Konstytucji RP oraz przekroczenie granic delegacji ustawowej, o której mowa w § 115 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”.

Końcowo Kolegium Izby ustaliło, iż Rada Miasta Ciechanów dopuściła się naruszenia procedury uchwałodawczej w odniesieniu do przepisów o pomocy publicznej. Zawarta w § 1 ust. 6 Załącznika do badanej uchwały deklaracja, że Gmina Miejska Ciechanów nie przewiduje udzielenia pomocy publicznej ani pomocy de minimis, ma charakter wyłącznie intencyjny, albowiem o wystąpieniu pomocy publicznej decydują obiektywne przesłanki wynikające z prawa Unii Europejskiej oraz ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Sformułowane w § 4 ust. 1 pkt 4 Załącznika do badanej uchwały wyłączenie podmiotowe ogranicza się do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w budynku objętym wsparciem oraz zakazu prowadzenia działalności rolniczej na danej nieruchomości. Tak skonstruowana regulacja jest niewystarczająca dla wykluczenia stosowania przepisów o pomocy publicznej, albowiem status przedsiębiorcy w unijnym prawie konkurencji przysługuje osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, niezależnie od miejsca jej wykonywania. Wprowadzony przez Radę Miasta Ciechanów zakaz nie zapobiega możliwości ubiegania się o dotację przez osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, które prowadzą działalność gospodarczą pod innym adresem, jak również osoby prowadzące działalność rolniczą w innych lokalizacjach bądź działalność w sektorze rybołówstwa i akwakultury. Przyznanie wsparcia takim podmiotom wyczerpuje znamiona pomocy de minimis, co stosownie do treści art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej rodziło bezwzględny obowiązek przedłożenia projektu uchwały do uprzedniego zaopiniowania Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Niedopełnienie powyższego wymogu formalnego na etapie prac nad projektem uchwały stanowi kwalifikowaną wadę procedury podjęcia aktu. W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w związku z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy – Poś, w myśl którego w przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę całokształt stwierdzonych naruszeń prawa, obejmujących brak autonomii aktu, brak procedury weryfikacji kryteriów ex ante, przekroczenie delegacji w zakresie VAT, nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, wyłączenie środków odwoławczych oraz pominięcie obligatoryjnej procedury opiniowania programu pomocowego, Kolegium Izby uznało za konieczne orzeczenie o nieważności badanej uchwały w całości. Wskazane uchybienia dotyczą bowiem konstrukcyjnych i obligatoryjnych elementów uchwały, co wyklucza możliwość jej prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski