

Uchwała Nr 15.221.2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 28 lipca 2026 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 262/XXVI/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej w budynkach wielorodzinnych

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 262/XXVI/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej w budynkach wielorodzinnych, 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, § 5 pkt 1 i 2 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 262/XXVI/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu udzielania osobom fizycznym dotacji celowej na wymianę stolarki okiennej i drzwiowej w budynkach wielorodzinnych.

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 wymianę stolarki okiennej i drzwiowej w budynkach wielorodzinnych 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 wymianę stolarki okiennej i drzwiowej w budynkach wielorodzinnych 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 do badanej uchwały 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 lokalu mieszkalnego wynosi 6 000,00 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 lokalu objętym wsparciem”. W § 5 ust. 4 i ust. 6 Załącznika do badanej uchwały określono procedurę dowodową parametrów technicznych, wskazując odpowiednio, cyt. „W celu potwierdzenia zgodności z wyżej wskazanymi założeniami użytkowych na etapie rozliczenia należy przedstawić dokumentację techniczną okien: kartę produktu lub deklarację właściwości.” oraz „W celu potwierdzenia zgodności z wyżej wskazanymi założeniami konieczne jest przedstawienie na etapie rozliczenia certyfikatu lub specyfikacji technicznej od producenta.”.

W § 6 ust. 6 Załącznika do badanej uchwały organ stanowiący zawarł klauzulę, cyt. „Od wyników rozstrzygnięcia naboru nie przysługuje odwołanie.”. Z kolei w § 7 ust. 1 pkt 3 lit. a Załącznika do badanej uchwały sformułowano kryterium punktowe stanu technicznego stolarki, przyznając 10 pkt za stan, cyt. „wymagający natychmiastowej wymiany: okna powyżej 30 lat, drewniane, z odczuwalnymi nieszczelnościami; drzwi powyżej 30 lat, nieszczelne z widocznym zużyciem”.

Podstawę materialnoprawną do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie zasad udzielania dotacji celowej stanowi 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 delegację ustawową, obligując organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do łącznego i wyczerpującego uregulowania w treści uchwały kryteriów wyboru inwestycji, trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący zobowiązany jest ściśle respektować granice upoważnienia ustawowego, nie wykraczając poza jego zakres materialny oraz nie uchybiając zasadom prawidłowej legislacji.

Analiza prawna badanej uchwały prowadzi w pierwszej kolejności do konstatacji, iż Rada Miasta Ciechanów dopuściła się naruszenia autonomii normatywnej aktu prawa miejscowego. Uchybienie to polega na inkorporacji do jego treści postanowień, nazewnictwa oraz ram operacyjnych zewnętrznych programów pomocowych, tj. Drugiej Edycji Szwajcarskiej Pomocy Finansowej i Polsko-Szwajcarskiego Programu Rozwoju Miast. Instytucja dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Poś, stanowi autonomiczną formę publicznego wsparcia finansowego, zaś akt prawa miejscowego określający jej zasady musi odznaczać się cechą pełnej samowystarczalności normatywnej. Kwestia pochodzenia źródeł zasilania budżetu gminy posiada walor wyłącznie wykonawczy w sferze gospodarki finansowej i nie może stanowić materii normatywnej aktu powszechnie obowiązującego. Wiązanie praw i obowiązków

beneficjentów z zewnętrznymi umowami lub dokumentami programowymi stanowi przekroczenie delegacji z art. 403 ust. 5 ustawy – Poś oraz naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP, jak również § 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.

Za kwalifikowane naruszenie art. 403 ust. 5 pkt 2 ustawy – Poś należy uznać zaniechanie określenia przez organ stanowiący trybu weryfikacji kryteriów wyboru inwestycji na etapie kwalifikacji wniosków dotacyjnych. Z postanowień § 5 ust. 4 i ust. 6 Załącznika do badanej uchwały wynika jednoznacznie, iż ocena spełnienia przesłanek o charakterze materialnym i technicznym została przesunięta na etap wykonawczo-rozliczeniowy (post factum). Przeniesienie ciężaru weryfikacji kryteriów merytorycznych na etap rozliczenia wypłacanych środków stanowi niewypełnienie dyspozycji art. 403 ust. 5 pkt 2 ustawy – Poś, co skutkuje nieuprawnionym cedowaniem kompetencji prawodawczych na organ wykonawczy i stwarza stan niedozwolonego, arbitralnego luzu decyzyjnego.

Kolejną istotną wadą aktu jest naruszenie zasad techniki prawodawczej, wyrażonych w § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, polegające na posłużeniu się w § 7 ust. 1 pkt 3 lit. a Załącznika do badanej uchwały klauzulami nieostrymi i wysoce ocennymi, takimi jak „odczuwalne nieszczelności” oraz „widoczne zużycie”. Przepisy aktu prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, precyzyjny i obiektywnie sprawdzalny. Wprowadzenie zwrotów niedookreślonych wywołuje stan niepewności prawnej po stronie adresatów normy i uniemożliwia dokonanie obiektywnej weryfikacji spełnienia kryteriów naboru. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jej uregulowania winny być formułowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

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 określenia wysokości dofinansowania. Posłużenie się przez organ stanowiący zwrotami określającymi wyłącznie wartości maksymalne („Maksymalny poziom...”, „Maksymalna kwota...”) nie spełnia wymogu ustalenia zasad, w tym trybu udzielania dotacji, gdyż pozostawia organowi wykonawczemu niedopuszczalną swobodę w zakresie miarkowania ostatecznej kwoty wsparcia przyznawanej poszczególnym beneficjentom.

Za naruszający prawo materialne należy uznać zapis § 6 ust. 6 Załącznika do badanej uchwały, w myśl którego od wyników rozstrzygnięcia naboru nie przysługuje odwołanie. Przepis art. 403 ust. 5 ustawy – Poś nie przyznaje Radzie Miasta Ciechanów upoważnienia do autorytarnego wyłączania lub ograniczania praw wnioskodawców w zakresie stosowania środków zaskarżenia i procedur weryfikacyjnych. Wprowadzenie bezwzględnego zakazu odwoławczego stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (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. Zamieszczona w § 1 ust. 6 Załącznika do badanej uchwały deklaracja Organu, stanowiąca, iż Gmina Ciechanów nie przewiduje udzielenia pomocy publicznej ani pomocy *de minimis* w ramach Programu, ma charakter wyłącznie intencyjny i pozostaje bez podstawy prawnej w świetle bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. O wystąpieniu pomocy publicznej lub pomocy *de minimis* decydują bowiem obiektywne przesłanki materialnoprawne wynikające z prawa Unii Europejskiej oraz ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a nie arbitralne oświadczenie woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Formułując warunki udziału w Programie, Rada Miasta Ciechanów w § 4 ust. 1 pkt 4 Załącznika do badanej uchwały ograniczyła wyłączenie podmiotowe do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w lokalu/budynku objętym wsparciem. Tak skonstruowana regulacja nie zapobiega możliwości ubiegania się o dofinansowanie przez osoby fizyczne będące przedsiębiorcami w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, które prowadzą działalność gospodarczą pod innym adresem, jak również osoby prowadzące działalność w sektorze rolnictwa, rybołówstwa lub akwakultury. Przekazanie środków publicznych na rzecz takich podmiotów wyczerpuje znamiona pomocy *de minimis* (w tym pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie), albowiem przysparza im korzyść ekonomiczną, zmniejszając ich wydatki inwestycyjne. W konsekwencji, z uwagi na obiektywną możliwość wystąpienia pomocy *de minimis*, na organie stanowiącym spoczywał bezwzględny, ustawowy obowiązek poddania projektu uchwały procedurze opiniowania, o której mowa w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Przepisy te obligują do przedłożenia projektu aktu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi co najmniej na 14 dni przed jego uchwaleniem. Zaniechanie tego wymogu formalnego na etapie procedury uchwałodawczej stanowi naruszenie prawa o charakterze kwalifikowanym, które w świetle jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych wyklucza możliwość pozostawienia badanej uchwały w obrocie prawnym. 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*, posłużenie się nieostrymi pojęciami, nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, wyłączenie środków odwoławczych oraz pominięcie 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 na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski