

**Uchwała nr 90/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 5 września 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr VI/23/2024 Rady Gminy Sadowie z dnia 13 sierpnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Monika Różycka, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

**stwierdza nieważność** uchwały nr VI/23/2024 Rady Gminy Sadowie z dnia 13 sierpnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie w części tj.

- w załączniku nr 1 „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego opalanego węglem lub koksem, na ekologiczne urządzenie grzewcze w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie” w § 5 pkt 5 ppkt 2 w treści "Załącznik nr 2 - Wzór umowy o dotację" oraz załącznik nr 2 do ww. Regulaminu z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.),

- § 2 uchwały z powodu naruszenia art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn.zm.).

### **Uzasadnienie**

Uchwała nr VI/23/2024 Rady Gminy Sadowie z dnia 13 sierpnia 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu

20 sierpnia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 5 września 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy Sadowie.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Rada Gminy Sadowie w przedmiotowej uchwale w § 1 określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska, które zostały zawarte w załączniku do niniejszej uchwały pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego opalanego węglem lub koksem, na ekologiczne urządzenie grzewcze w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie”. Jak wynika z treści § 5 pkt 5 Regulaminu do niniejszej uchwały Rada Gminy określiła "załączniki do regulaminu udzielania dotacji celowej" w tym: w ppkt 2 "Załącznik nr 2 - wzór umowy o dotację".

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

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Sadowie postanawiając w § 5 pkt 5 ppkt 2 Regulaminu o określeniu wzoru umowy o dotację, zgodnie z załącznikiem nr 2 to tegoż Regulaminu przedmiotowej uchwały, poprzez określenie elementów umowy o dotację wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zawarta w tym przepisie norma kompetencyjna nie upoważnia organu stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wzoru umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska. Wskazane przepisy nie stanowią materialnoprawnej podstawy określenia elementów umowy o udzielenie dotacji.

Obowiązki związane z zawarciem umowy w sprawie dotacji zostały sprecyzowane w sposób wyraźny w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ze względu na brak wymienienia

kwestii związanych z zawarciem umowy w art. 403 ust. 5 ww. ustawy oraz ich uregulowanie w ustępie następującym po nim należy stwierdzić, że organowi stanowiącemu nie została przyznana kompetencja do ustanowienia elementów umowy na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Poprzez takie uregulowania Rada Gminy Sadowie w niniejszej uchwale naruszyła przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane 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 ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Kolegium Izby zaznacza, że organ stanowiący podejmując akt prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z zasadą legalizmu, o której stanowi art 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający go do takiego działania. Warunkiem zgodności z prawem jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodność aktu z dyspozycją prawa materialnego.

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenia prawa mają charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/Ol 243/16, LEX nr 2082717) "takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)". Zgodnie z dyspozycją art. 91

ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

W związku z przekroczeniem kompetencji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska przez Radę Gminy Sadowie poprzez ustalenie wzoru umowy o udzielenie dotacji i w związku z uregulowaniami wynikającymi z art. 250 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Izby stwierdza nieważność uchwały w części tj. w załączniku nr 1 do badanej uchwały w § 5 pkt 5 ppkt 2 oraz załącznik nr 2 do Regulaminu w zakresie określenia wzoru umowy.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje na treść § 2 badanej uchwały, z której wynika że „Traci moc uchwała nr V/18 2024 Rady Gminy Sadowie z dnia 16 lipca 2024 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie. Jednocześnie Rada Gminy Sadowie w badanej uchwale określiła zasady udzielania dotacji... w załączniku do niniejszej uchwały oraz określiła jej termin wejścia w życie.

Kolegium Izby oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały stwierdziło, że zawarta w § 2 uchwały regulacja została wprowadzona bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie nie przysługuje kompetencja do uchylenia przepisów, poprzez zapis „traci moc” co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru - uchwałą nr 76/2024 z dnia 31 lipca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach stwierdziło nieważność w całości uchwały Rady Gminy Sadowie nr V/18/2024 z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie zasad udzielania celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegającej na wymianie urządzenia grzewczego w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Sadowie. A zatem Rada Gminy postanawiając, że traci moc uchwała nr V/18/2024 działała bez podstawy prawnej, bowiem uchwała ta została wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

Uchylenie zatem zapisów uchwały, poprzez treść § 2 „traci moc...” które zostały uprzednio unieważnione przez organ nadzoru, w sposób istotny narusza art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 ww. ustawy. Kompetencje Kolegium Izby do stwierdzenia nieważności uchwały obciążonej istotnym naruszeniem prawa wynikają także z art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W tym miejscu wskazać należy, że sankcję nieważności cechuje działanie ex tunc, czyli dotknięty nią akt traktowany jest jako niebyły. Stwierdzenie nieważności ma zatem charakter deklaratoryjny, potwierdzając to, co wynika bezpośrednio z ustawy (por. R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011, Legalis). Podkreślić także należy, że

uchylenie określonego aktu przez organ go wydający różni się od stwierdzenia jego nieważności, bowiem jego skutkiem jest wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego dopiero z datą uchylenia, ma ono zatem charakter konstytutywny. Powyższe oznacza także, że wcześniejsze skutki uchylonego aktu pozostają w mocy. Skoro stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia przez organ nadzoru ma skutek wsteczny, to niemożliwe jest podejmowanie uchwały przez organ stanowiący (ze skutkiem od daty podjęcia - czyli *ex nunc*), której przedmiotem są te rozstrzygnięcia, co do których stwierdzona została nieważność. Tym samym nie jest możliwe uchylenie postanowień uchwały, które już nie obowiązują. Działanie takie musi zostać uznane za naruszenie podstawowych zasad polskiego systemu prawnego wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa.

W kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedziały się sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 325/09 zauważył, że "stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*) zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*". Skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznającego, że "samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki quasi akt prawa miejscowego mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09)".

W ocenie Kolegium Izby, skoro Rada Gminy w tej samej uchwale postanowiła, że traci moc uchwała nr V/18/2024 z dnia 16 lipca 2024 r i określiła jednocześnie zasady udzielania dotacji, należało stwierdzić nieważność w tej części tj. § 2 badanej uchwały.

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale, wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części i postanowiło jak w sentencji.

## **Pouczenie**

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach

***Damian Grzelka***



