

UCHWAŁA NR XVII.41.S.2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 24 czerwca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVII/214/26 Rady Gminy Kobylanka z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania dofinansowania kosztów odbioru, transportu i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kobylanka na lata 2026-2032

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. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXVII/214/26 Rady Gminy Kobylanka z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania dofinansowania kosztów odbioru, transportu i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kobylanka na lata 2026-2032.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/214/26 Rady Gminy Kobylanka z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania dofinansowania kosztów odbioru, transportu i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kobylanka na lata 2026-2032, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 5 czerwca 2026 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), ze względu na niepełne (częściowe) zrealizowanie przez Radę Gminy Kobylanka upoważnienia wynikającego ze wskazanego przepisu.

W związku z powyższym wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności badanej uchwały, o którym powiadomiono organy Gminy Kobylanka pismem z dnia 12 czerwca 2026 r. (znak: K.420.21.2026). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 24 czerwca 2026 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 czerwca br., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium jednostka nie skorzystała z możliwości przekazania swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Kolegium zważyło, co następuje.

Badaną uchwałą Rada Gminy Kobylanka przyjęła załącznik, w którym określony został „Regulamin udzielania dofinansowania kosztów odbioru, transportu i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kobylanka na lata 2026-2032” (dalej: Regulamin).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Kobylanka powołała się w podstawie prawnej między innymi na przepisy art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w ustawie, 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. 1483, z późn. zm.) 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.

Upoważnienie ustawowe do uchwalenia aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy albo rada powiatu określi 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.

Jak wynika z powyższego, zasady udzielania dotacji celowej, do których określenia została uprawniona rada gminy, muszą obejmować kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. Dla wypełnienia delegacji ustawowej są to niezbędne elementy uchwały.

Według słownika języka polskiego „kryterium” to podstawa do oceny wartości, dokonania wyboru lub zaliczenia czegoś do określonej kategorii (<https://wsjp.pl/haslo/podglad/56091/kryterium/5180692/oceniania>), czynnik służący za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/kryterium.html>), natomiast „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (<https://sjp.pwn.pl/doroszewski/tryb;5509007.html>).

W ocenie Kolegium Izby, o ile za kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania uznać można wymogi określone w § 5 Regulaminu, to Rada Gminy Kobylanka nie określiła sposobu, w jaki nastąpi ich weryfikacja. Organ uchwałodawczy, poprzez brak wskazania trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania, de facto ceduje swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy, pozostawiając mu swobodę w określeniu czynności prowadzących do załatwienia sprawy i dowolność w przyznaniu dotacji.

Z przepisów § 5 ust. 1 pkt 5 Regulaminu wynika, że jednym z warunków uzyskania dofinansowania jest złożenie wniosku w terminie do dnia 30 lipca danego roku budżetowego,

natomiast w kolejnym punkcie postanowiono, że wnioski rozpatrywane będą w kolejności daty wpływu do Urzędu Gminy Kobylanka. W dalszej części Regulaminu, tj. w § 7 pkt 3 i 4 określono, że wnioski złożone po terminie 30 lipca przechodzą do realizacji w kolejnym roku budżetowym, a w przypadku niewyczerpania środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie dopuszcza się w danym roku realizację wniosków złożonych po 30 lipca. Odnosnie do kwestii sposobu rozliczenia dotacji w badanej uchwale nie zawarto żadnych regulacji.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone powyżej postanowienia Regulaminu nie wypełniają upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska. Badana uchwała nie reguluje zasad udzielania dotacji celowej w zakresie trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej, w tym sposobu postępowania z wnioskiem, określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji (przez co należy rozumieć także określenie wzoru tego dokumentu), określenia wymaganych dokumentów do rozpoznania tego wniosku, określenia sposobu naboru wniosków (w tym m. in. wskazanie formy i miejsca składania wniosków), określenia sposobu rozpatrzenia wniosku. Zaniechanie określenia sposobu rozliczenia dotacji skutkuje zaś niemożnością formalnego wykazania przez beneficjenta, że dotacja została wykorzystana przez niego prawidłowo oraz dokonania weryfikacji w tym względzie przez organ dotujący. Tym samym organ stanowiący scedował swoje kompetencje w tym zakresie na Wójta Gminy. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, a do jego zadań należy określanie sposobu wykonywania uchwał. Tym samym należy uznać, że to od woli organu wykonawczego będzie zależało określenie czynności prowadzących do załatwienia sprawy i dowolność w przyznawaniu i rozliczaniu dotacji.

Powyższe zaniechanie określenia przez Radę Gminy Kobylanka trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania zdaniem Kolegium Izby w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Podkreślenia wymaga, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w tej uchwale zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany tak, by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Powyższe znajduje potwierdzenie w obszernym orzecznictwie sądów, np.: w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 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), 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. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (lub jej części) zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2018 r. VIII SA/Wa 398/18, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/Ol 384/15, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

W związku z powyższym Kolegium stwierdza, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny naruszyła art. 403 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, zatem jest dotknięta wadą nieważności w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako wydana z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Nie może istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby zwraca uwagę na § 6 Regulaminu, w którym organ stanowiący ustalił najpierw w najszerszy sposób, że podmiotami uprawnionymi do otrzymania dotacji są podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, a przez użycie sformułowania „w szczególności” wymienił przykładowo takie uprawnione podmioty (osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne, przedsiębiorcy). Zgodnie z art. 403 ust. 5a pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej. Zdaniem Kolegium postanowienie przyjęte w § 6 Regulaminu może sugerować, że Rada nie skorzystała z kompetencji do określenia kategorii podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej i zdecydowała o prawie do ubiegania się o dotację wszystkim podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych.

W nawiązaniu do powyższego organ nadzoru wskazuje również na niespójność regulacji zawartych w § 6 oraz § 3 ust. 1 Regulaminu, w którym pojęcie wnioskodawcy ograniczono do osoby fizycznej będącej właścicielem, współwłaścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości zlokalizowanej na terenie Gminy Kobylanka, na której znajdują się wyroby azbestowe.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby przyznanie dotacji celowej na podstawie badanej uchwały może stanowić pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących

pomocy publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500), zaś jej udzielenie, zgodnie z przepisem art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (UE). Należy przy tym wskazać, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 3 cyt. powyżej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt uchwały organu stanowiącego, przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgodnie z ustawową procedurą wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 3a cyt. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zgłoszenie projektu, w świetle wskazanych powyżej art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy, jako element procedury podejmowania uchwały ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem wpływa na zgodność z prawem podjętej uchwały stanowiącej, co istotne, akt prawa miejscowego. Zawarty w treści art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej obowiązek zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu uchwały przewidującej udzielanie pomocy de minimis oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu uchwały przewidującej udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie stanowią zdaniem Kolegium obligatoryjne elementy procedury podejmowania uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. Kolegium wskazuje, że celem regulacji zawartych w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej jest zapewnienie możliwości przedstawienia przez Prezesa UOKiK oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa zastrzeżeń do przedłożonego projektu.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Marek Fras*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/