



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 6 lipca 2026 r.

Poz. 2328

UCHWAŁA NR 78/2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 2 lipca 2026 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXIV/284/26 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 27 maja 2026 r. w sprawie zasad udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Morawica

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), 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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdza nieważność

uchwały nr XXXIV/284/26 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 27 maja 2026 r. w sprawie zasad udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Morawica z powodu naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) a także § 14 ust. 2 i § 39 ust. 1 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) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXIV/284/26 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 27 maja 2026 r. w sprawie zasad udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Miasta i Gminy Morawica wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 9 czerwca 2026 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 2 lipca 2026 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczył przedstawiciel Gminy Morawica.

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

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

Przedmiotową uchwałą nr XXXIV/284/26 Rada Miejska w Morawicy określiła szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z budżetu Miasta i Gminy Morawica kosztów inwestycji służących ochronie środowiska polegających na wymianie kotłów i pieców opalanych węglem na niskoemisyjne źródło ciepła enumeratywnie wymienione w pkt 1-7 (§1 ust.1).

Jako podstawę prawną podjęcia ww. uchwały Rada Miejska wskazała art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej u.p.o.ś.).

W zapisach § 11 badanej uchwały postanowiono, że traci moc uchwała Nr XXXII/266/26 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 31 marca 2026 roku w sprawie przyjęcia zasad udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Morawica. Z kolei w § 13 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Przedmiotowa uchwała nr XXXIV/284/26 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 1 czerwca 2026 r. pod poz. 1858, a zatem weszła w życie w dniu 16 czerwca 2026 r.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało jednak, że uchwała nr XXXII/266/26, co do której Rada Miejska postanowiła o jej derogacji, została już wcześniej wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ nadzoru, bowiem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach uchwałą nr 69/2026 z dnia 12 maja 2026 roku stwierdziło jej nieważność w całości. Skutek ten nastąpił z dniem podjęcia uchwały nieważnej, tj. z dniem 31 marca 2026 r.

W ocenie Kolegium Izby regulacja zawarta w § 11 badanej uchwały nr XXXIV/284/26 z dnia 27 maja 2026 r. została zatem wprowadzona bez podstawy prawnej. Radzie Miejskiej nie przysługuje bowiem kompetencja do uchylenia przepisów prawa miejscowego, które zostały już wyeliminowane z obrotu prawnego w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego.

Kompetencje Kolegium Izby do stwierdzenia nieważności uchwały obarczonej istotnym naruszeniem prawa wynikają 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, a zatem ma ono 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.

Zatem nie ma możliwości uchylenia przez Radę Miejską w Morawicy zapisów, które już zostały wyeliminowane z obrotu prawnego przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, w ramach posiadanych kompetencji ustawowych.

Jednocześnie należy wskazać, że w uchwale nr XXXII/266/26, co do której Kolegium stwierdziło nieważność, w § 11 postanowiono o utracie mocy uchwały nr XIX/151/25 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dofinansowania na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza na terenie Gminy Morawica. Z uwagi jednak na stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXII/266/26 w całości, uchwała nr XIX/151/25 nie została skutecznie uchylona i pozostaje w obrocie prawnym.

W konsekwencji od 16 czerwca 2026 r. na terenie Miasta i Gminy Morawica funkcjonują dwie uchwały regulujące ten sam przedmiot, tj. uchwała nr XXXIV/284/26 oraz uchwała nr XIX/151/25.

Zgodnie z treścią § 14 ust. 2 oraz § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne. Ponadto w § 39 ust. 1 załącznika do rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały) lub poszczególne przepisy, które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale).

W badanej uchwale Rada Miejska w Morawicy poprzez błędny przepis derogacyjny zawarty w § 11 nie określiła wymaganych przez zasady legislacyjne przepisów przejściowych, dostosowujących ani uchylających, odnoszących się do wcześniej podjętej uchwały nr XIX/151/25.

Stanowisko, iż pozostawienie w obrocie prawnym dwóch norm prawnych, regulujących ten sam przedmiot, bez zastosowania norm derogacyjnych, jest prawnie niedopuszczalne, znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku WSA w Opolu z dnia 17 marca 2009 r. II SA/Op 33/09, w którym wskazano, że w związku z tym, iż ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji. W doktrynie prawoznawstwa podkreśla się, iż do elementarnych zasad techniki prawodawczej należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej. Powyższe reguły wynikają z przepisów § 82 i § 86 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zamieszczonych w dziale II, mających z mocy § 143 zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).

Argumentem przemawiającym za wadliwością domyślnego uchylenia przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości, które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów, przy czym

z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie.

W tym stanie należy przyjąć, iż badaną uchwałą Rada Miejska w Morawicy uregulowała kwestie już uprzednio rozstrzygnięte inną uchwałą, co istotnie narusza art. 403 ust. 5 u.p.o.ś. oraz §14 ust. 2 i § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje powinny być sformułowane w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22; wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05).

Z uwagi na wyżej wykazane istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz §14 ust. 2 i § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały w całości z obrotu prawnego.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło naruszenie prawa w zapisach § 8 badanej uchwały, w którym Rada Miejska postanowiła, że cyt. „Przed wypłatą dotacji Gmina dokona kontroli nieruchomości, na której dokonano wymiany ogrzewania. Kwota dotacji zostanie przelana na wskazany przez Beneficjenta rachunek bankowy.”.

W ocenie Kolegium Izby regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kompetencja przyznana radzie na podstawie tego przepisu obejmuje wyłącznie określenie w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania (pkt 1), tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 (pkt 2) oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania (pkt 3), nie zaś wprowadzenie uprawnienia do przeprowadzenia kontroli nieruchomości, na której dokonano wymiany ogrzewania.

W związku z powyższym Kolegium 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