



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 marca 2026 r.

Poz. 1023

UCHWAŁA NR VI.15.K.2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 lutego 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXI/165/2026 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 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 XXI/165/2026 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XXI/165/2026 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 4 lutego br., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2 i 4-6 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647).

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

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 (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 647) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tj. Dz. U z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) z uwagi na: nie określenie terminu składania wniosków o udzielenie dotacji (rozdz. 4 ust. 3); przedwczesny wymóg wskazania we wniosku o dotację numeru rachunku bankowego, na który ma zostać przekazane dofinansowanie (rozdział 4 ust. 5 pkt 8 regulaminu oraz Wniosek stanowiący załącznik do regulaminu); treść oświadczenia, że dofinansowanie nie stanowi pomocy publicznej, brak podstaw do jego składania, pomimo że przedsiębiorcy zostali wprost wyłączeni przez radę z możliwości ubiegania się o dotację (rozdział 4 ust. 6 pkt 5 regulaminu oraz w załącznikach do wniosku); nie określenie terminu uzupełnienia wniosku (rozdział 4 ust. 9); zastosowanie w rozdziale 4 ust. 12 wyrażenia „spółdzielnia”, pomimo że wnioskodawcami mogą być jedynie osoby fizyczne oraz wspólnoty mieszkaniowe; błędne odesłanie w rozdziale 2 ust. 5 do ust. 1 (powinno być ust. 4), ust. 11 odesłanie do rozdziału 4 ust. 8 (powinno być ust. 5), w rozdziale 4 ust. 13 i 14 do ust. 10 (powinno być ust. 11).

Ponadto organ nadzoru zwrócił uwagę, że zgodnie z § 124 ust. 1 cyt. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” podstawową jednostką redakcyjną jest paragraf, którego w załączniku Nr 1 do uchwały stanowiącym „Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie” nie zastosowano.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono organy Gminy Ustronie Morskie pismem z dnia 12 lutego br. (znak: K.420.6.2026). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 lutego br. 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 wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2026 r.

W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium nie przekazano stanowiska Gminy Ustronie Morskie w zakresie wskazanych wątpliwości.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XXI/165/2026 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) w związku z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz. U z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), co implikuje stwierdzenie jej nieważności w całości.

Na wstępie Kolegium wskazuje, że zgodnie z zasadą praworządności wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia.

Następnie należy wskazać, że ustawodawca w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub

powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika kompetencja rady gminy do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących: kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Działając na mocy przepisu upoważniającego organ stanowiący Gminy Ustronie Morskie określił w załączniku do uchwały Nr XXI/165/2026 Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie.

W rozdziale 2 ust. 1 regulaminu prawodawca lokalny przewidział możliwość udzielania dotacji osobom fizycznym nie prowadzącym działalności gospodarczej oraz wspólnotom mieszkaniowym.

Dokonując oceny nadzorczej w pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Ustronie Morskie w przyjętej uchwale nie określiła terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji, jak również nie określone zostały ramy czasowe, w których wnioskodawca uprawniony jest do złożenia wniosku o udzielenie dotacji. W regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały (rozdział 4) przyjęto, że Wójt Gminy Ustronie Morskie ogłasza nabór wniosków na udzielenie dotacji w ramach dofinansowania (ust. 1), ogłoszenie o naborze umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Ustronie Morskie oraz na tablicach ogłoszeń Urzędu Gminy Ustronie Morskie. (ust. 2) oraz że termin i miejsce składania wniosków o przyznanie dotacji, określony zostanie w ogłoszeniu, o którym mowa w ust. 1 (ust. 3). Z przywołanej regulacji wynika, że Rada Gminy Ustronie Morskie nie tylko nie określiła w badanej uchwale terminu składania wniosków przez beneficjentów dotacji, ale także przeniosła kompetencję do jego określenia na organ wykonawczy.

Badana uchwała podjęta została na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wymieniony przepis prawa upoważnia i zarazem obliguje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 ww. artykułu, obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. W myśl jednolitego w tej mierze orzecznictwa sądowno-administracyjnego, wyszczególnione w tym przepisie elementy stanowią elementy konieczne uchwały określającej zasady udzielania dotacji. Powyższe należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające kiedy i jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości.

Zastosowane w analizowanej uchwale (rozdział 4 ust. 3 regulaminu) scedowanie kompetencji rady gminy do określenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji na organ wykonawczy, zdaniem Kolegium Izby stanowi o nie wypełnieniu delegacji ustawowej do określenia tych istotnych elementów trybu udzielania dotacji kształtujących obowiązki beneficjentów dotacji, czym w sposób istotny naruszono wskazany art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przyjęty sposób określenia terminu składania wniosków nie gwarantuje i nie zapewnia jawności postępowania o udzielenie dotacji na realizację przedsięwzięć związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest. Wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania o udzielenie dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie podkreśla, 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.

Na tle przedmiotowego zagadnienia, dotyczącego określenia terminu składania wniosku o przyznanie dotacji, Kolegium podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, przedstawione w wyroku z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt I SA/Łd 260/23. Zgodnie z ww. wyrokiem tryb udzielania dotacji celowej obejmuje swoim zakresem przedmiotowym określenie zarówno procedury, rozumianej jako reguły postępowania, w tym określenie wymogów formalnych wniosków, jak i określenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji; gdyż regulacje te są niezbędne (konieczne) do tego, by organ wykonawczy gminy mógł rozpoznawać wnioski. Termin składania wniosków przez uprawnione podmioty jest stałym elementem każdej procedury. Nie ulega, zdaniem Sądu, wątpliwości, że termin składania wniosków stanowi element zawartego w delegacji ustawowej pojęcia trybu udzielania dotacji, jak i że wyłączną kompetencję w tym zakresie posiada rada gminy, oraz że kompetencji tej nie może ona scedować na organ wykonawczy (tak też WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Po 343/19 oraz NSA w wyroku z dnia 26 listopada 2025 r., sygn. I GKS 730/23). W ocenie Sądu, ustawodawcy w delegacji ustawowej nie chodziło przy tym o określenie konkretnej (zindywidualizowanej) daty składania wniosków przez beneficjentów końcowych, lecz o określenie ogólne czasookresu składania tych wniosków, przykładowo poprzez sformułowanie tego rodzaju, jak „w terminie 30 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o naborze wniosków”. Kolegium Izby powyższe zapatrywanie co do sposobu określenia terminu składania wniosków, również akceptuje. Powyższe akcentowane jest również w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych (tak m.in.: uchwała nr X/465/2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 11 marca 2025 r., uchwała nr 19.279.2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2025 r., uchwała nr XXVII.101.S.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 13 listopada 2024 r., uchwała nr 21/68/2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 19 września 2025 r., uchwała nr 135/2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 30 grudnia 2025 r.).

Przedstawione wyżej istotne naruszenie prawa implikuje stwierdzenie nieważności uchwały nr XXI/165/2026 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie.

Niezależnie od ww. uchybienia skutkującego stwierdzeniem nieważności uchwały, Kolegium zwraca uwagę na przedwczesny wymóg wskazania we wniosku o dotację numeru rachunku bankowego, na który ma zostać przekazane dofinansowanie (rozdział 4 ust. 5 pkt 8 regulaminu oraz wniosek stanowiący załącznik nr 1 do regulaminu), albowiem z uchwały wynika, że nie wszystkie osoby składające wniosek o udzielenie dotacji muszą ją uzyskać. Kolejną nieprawidłowością podjętej uchwały jest zastosowanie rozwiązań dotyczących wnioskodawców prowadzących działalność gospodarczą, pomimo tego, że organ stanowiący w rozdziale 2 ust. 1 regulaminu wyraźnie postanowił, że dotacje mogą być udzielone osobom fizycznym nie prowadzącym działalności gospodarczej oraz wspólnotom mieszkaniowym. Zbędne jest zatem nałożenie na wnioskodawców obowiązku w rozdziale 4 ust. 6 pkt 5, a także wzorze wniosku, dołączenia do wniosku oświadczenia, że przedmiotowe dofinansowanie nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu aktualnie obowiązujących w tym zakresie przepisów z uwzględnieniem regulacji wspólnotowych. W regulaminie nie określono również terminu uzupełnienia wniosku w przypadku stwierdzenia jego braków (rozdział 4 ust. 9), co świadczy o braku precyzji przedmiotowego zapisu nakładającego obowiązki na wnioskodawców. Kolejno wskazania wymaga, iż w rozdziale 4 ust. 12 regulaminu

posłużono się pojęciem dotyczącym „spółdzielni”, podczas gdy takie podmioty nie zostały ujęte w gronie adresatów uchwały, którzy mogą ubiegać się o dotację,

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na liczne błędnie zastosowane odesłania w rozdziale 2 ust. 5 do ust. 1 (zamiast ust. 4), ust. 11 odesłanie do rozdziału 4 ust. 8 (zamiast ust. 5), w rozdziale 4 ust. 13 i 14 do ust. 10 (zamiast 11), co znacznie utrudnia odczytanie i w konsekwencji zrozumienie treści regulaminu, czyniąc go niejasnym i nieprzejrystym dla potencjalnych adresatów. Wskazane nieprawidłowości świadczą o niezachowaniu przez organ stanowiący reguł prawidłowej legislacji przy konstruowaniu zapisów uchwały, która wynika z postanowień § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Stosownie do § 6 rozporządzenia, przepisy aktu prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Powyższe skutkuje koniecznością wyeliminowania dostrzeżonych uchybień w sposób uwzględniający wskazane zasady techniki legislacyjnej.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że zgodnie z § 124 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” podstawową jednostką redakcyjną aktów prawa miejscowego są paragrafy. Stwierdzić należy, że w załączniku Nr 1 do uchwały „Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Ustronie Morskie na przedsięwzięcia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest pochodzących z budynków mieszkalnych i gospodarczych zlokalizowanych na terenie Gminy Ustronie Morskie” zasada ta nie została zachowana, ponieważ jego podstawową jednostką redakcyjną są ustępy.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Ustronie Morskie podejmując uchwałę, która w sposób nieprawidłowy wykorzystuje delegację ustawową do stanowienia prawa, poprzez scedowanie kompetencji rady gminy do określenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji na organ wykonawczy, , naruszyła wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy prawa w sposób istotny. Biorąc pod uwagę całokształt sprawy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności uchwały prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych przepisów uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

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