



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 maja 2024 r.

Poz. 4930

UCHWAŁA NR 11/587/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 15 maja 2024 r.

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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXXV/610/2024 Rady Gminy Gniezno z dnia 25 kwietnia 2024 r. zmieniającej uchwałę nr XLIX/394/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno", z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 30 kwietnia 2024 r., Rada Gminy Gniezno, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 4, 5, 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, dokonała zmiany uchwały Nr XLIX/394/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno".

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 maja 2024 r.

Jednocześnie tut. Izba, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wzywała do przedłożenia (w formie elektronicznej) opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażonych w odniesieniu do projektu uchwały (o ile zostały wyrażone).

W dniu 9 maja 2024 r., Sekretarz Gminy Gniezno, działając z upoważnienia Wójta Gminy Gniezno, przy piśmie znak: OSR.605.1.2024, przesłała kopię pisma Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów znak: DMP-5.530.171.2024 z dnia 6 marca 2024 r. oraz kopię pisma Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi znak: DBD.pp.0220.682.2024 z dnia 15 marca 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody

budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu z budżetu gminy lub powiatu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych (w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców) i jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania 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 lub powiatu określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmującej w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Ponadto w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (art. 403 ust. 6 zd. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Korzystając z upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Gminy Gniezno w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/394/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno".

W § 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Gminy Gniezno dokonała zmiany § 3 uchwały Nr XLIX/394/2022 z dnia 28 kwietnia 2022 r. w ten sposób, że otrzymał on brzmienie: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Uchwała obowiązuje do dnia 31 grudnia 2030 r. Pomoc de minimis może być udzielana do czasu obowiązywania przepisów rozporządzeń, tj odpowiednio: do dnia 31.12.2030 r., w sektorze rolnym do 30.06.2028 r., w sektorze rybołówstwa i akwakultury do 30.06.2030 r."

Natomiast w § 2 badanej uchwały Rada Gminy wprowadziła zmiany w treści Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" (dalej: "Regulamin"), stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLIX/394/2022 z dnia 28 kwietnia 2022 r., którego tekst jednolity stanowi załącznik do badanej uchwały (§ 3 uchwały) oraz w załącznikach do Regulaminu, w tym dodała załącznik Nr 4 do Regulaminu pn. "Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu „Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno” dla wspólnot mieszkaniowych".

Z postanowień badanej uchwały, jak i z uzasadnienia do niej wynika, że intencją uchwałodawcy było m.in. wydłużenie terminu obowiązywania uchwały Nr XLIX/394/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 kwietnia 2022 r. oraz dostosowanie zapisów Regulaminu do rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023 r.), które od dnia 1 stycznia 2024 r. zastąpiło rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 352 z 24.12.2013 r., s. 1, z późn. zm.).

W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że "Projekt uchwały wraz z Regulaminem udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" został przesłany do zaopiniowania do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie, a także do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Uwagi wniósł Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie i zostały one uwzględnione w projekcie przedmiotowej uchwały."

Z przekazanej przez Sekretarza Gminy Gniezno opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyrażonej w piśmie znak: DMP-5.530.171.2024 z dnia 6 marca 2024 r., wynika, że Prezes Urzędu wniósł następujące zastrzeżenie, co do przejrzystości zasad udzielania pomocy de minimis zawartych w przesłanym mu projekcie uchwały:

"Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831, całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie 3 lat, przy czym, zgodnie z pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia, "dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy *de minimis* należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy *de minimis* przyznaną w ciągu minionych 3 lat".

W związku z powyższym należy odpowiednio zmodyfikować **§ 4 ust. 2 pkt 1) Regulaminu stanowiącego Załącznik do uchwały zmienianej, projektowane brzmienie § 4 ust. 3 pkt 1) Regulaminu stanowiącego Załącznik do uchwały zmienianej oraz właściwe załączniki do Wniosków o udzielenie pomocy** tak, aby podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* zgodną z rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 był zobowiązany do przedstawienia wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis* oraz pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie otrzymanej w ciągu minionych 3 lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie (wskazywanie okresu bieżącego roku podatkowego oraz 2 ostatnich lat podatkowych nie jest prawidłowe)."

Realizując zalecenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w § 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Gniezno postanowiła, że w § 4 ust. 2 pkt 1 Regulaminu dotychczasową treść zastępuje się treścią: "wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie otrzymał w ciągu minionych 3 lat oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanych tych okresach albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tych okresach".

W związku z dokonaną zmianą § 4 ust. 2 Regulaminu otrzymał brzmienie: "Przedsiębiorca w rozumieniu unijnego prawa, ubiegający się o udzielenie pomocy de minimis przedkłada wraz z wnioskiem:

1) wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis, jakie otrzymał w ciągu minionych 3 lat oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanych tych okresach albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tych okresach,

2) informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. Nr 53, poz.311 ze zm.) albo

3) informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U.Nr 121, poz. 810 ze zm.). 3.Przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie pomocy de minimis zobowiązany jest do przedłożenia w żądanym terminie dodatkowych informacji niezbędnych dla jej oceny oraz prawidłowego udzielenia."

Natomiast w § 2 pkt 7 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: "W załączniku nr 2 "WNIOSEK o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu „Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno” dla przedsiębiorców: **treść:** „ wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, jaką Wnioskodawca otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.**zastępuje treścią:** "wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis jaką otrzymał Wnioskodawca w ciągu minionych 3 lat oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, jaką Wnioskodawca otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie."

Analogicznie w dodanym badaną uchwałą załączniku Nr 4 do Regulaminu pn. "Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach

mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" dla wspólnot mieszkaniowych", w części dotyczącej załączników wymieniono m.in.

– "wszystkie zaświadczenia o **pomocy de minimis** jaką otrzymał Wnioskodawca **w ciągu minionych 3 lat** oraz **pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie**, jaką Wnioskodawca otrzymał **w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych** albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, **albo** oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie",

– "informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.)" albo

– "informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 121 poz. 810)".

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Gniezno nadając nową treść § 4 ust. 2 pkt 1 Regulaminu oraz załącznika Nr 2 do Regulaminu, a także określając treść załącznika Nr 4 do Regulaminu, błędnie określiła dokumenty, jakie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązani są złożyć wnioskodawcy będący przedsiębiorcami, jeżeli ubiegają się o udzielenie zarówno pomocy de minimis, jak i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023 r.), całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie 3 lat, przy czym w myśl pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia: "dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych trzech lat."

A zatem podmiot ubiegający się o **pomoc de minimis** na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, zobowiązany jest do przedłożenia wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy (tu w formie dotacji celowej) **wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie**, jakie otrzymał **w ciągu minionych trzech lat**, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Natomiast podmiot ubiegający się o **pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie**, stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy (tu w formie dotacji celowej) **wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis**, jakie otrzymał **w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych**, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Dostosowując treść Regulaminu do zaleceń zawartych w zastrzeżeniach zgłoszonych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w § 2 pkt 3 badanej uchwały Rada Gminy Gniezno postanowiła, że dotychczasową treść § 4 ust. 3 pkt 1 Regulaminu zastępuje się treścią: "przedsiębiorca (**z wyjątkiem prowadzącego działalność w zakresie drogowego transportu towarów** oraz działalność gospodarczą w sektorze produkcji rolnej oraz w sektorze rybołówstwa), przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w Regulaminie, może otrzymać dotację stanowiącą pomoc de minimis, jeżeli wartość pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy de minimis otrzymanej przez niego w ciągu minionych 3 lat nie przekracza kwoty stanowiącej 300 tys. euro".

Kolegium Izby wskazuje, że wyłączenie w postanowieniu informującym o maksymalnej kwocie pomocy de minimis, jaką może otrzymać przedsiębiorca w ciągu 3 lat, przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie drogowego transportu towarów nie znajduje uzasadnienia w świetle regulacji rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. Rozporządzenie z dnia 13 grudnia 2023 r. ustanawia jeden, taki sam limit pomocy de minimis dla wszystkich przedsiębiorców. Oznacza to, że pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia 2023/2831 może być udzielana przedsiębiorcom działającym w sektorze transportu drogowego towarów do limitu 300 000 EUR.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 2 pkt 4 badanej uchwały Rada Gminy Gniezno postanowiła, że: "Usuwa się § 4. ust. 3 pkt 2)", a w § 2 pkt 6 uchwały, że: "W załączniku nr 3 FORMULARZ ROZLICZENIA dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" w pkt. 4 "Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu rozliczenia" usuwa się zapis "INNE DOKUMENTY- jakie:". Tymczasem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu uchwałą Nr 15/756/2022 z dnia 25 maja 2022 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr XLIX/394/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno", w części obejmującej m.in. § 4 ust. 3 pkt 2 załącznika do uchwały (Regulaminu) oraz w załączniku Nr 3 do załącznika do uchwały (Regulaminu) pn. "Formularz rozliczenia dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" w pkt 4 "Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu rozliczenia" część pn. "Inne dokumenty - jakie:", z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 2 pkt 4 i 6 badanej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części stanowi organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego rozpoczyna tryb postępowania, w trakcie którego nie ma podstaw prawnych dla uchylenia uchwały lub jej części przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Tryb ten został uregulowany w rozdziale 10 Nadzór nad działalnością gminną ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei zakres kompetencji gminy w odniesieniu do rozstrzygnięcia organu nadzorczego został uregulowany w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi on, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Niedopuszczalność "uzdrowienia" uchwały przez radę gminy poprzez postanowienie o utracie mocy uchwały lub jej poszczególnych postanowień po stwierdzeniu nieważności uchwały w całości lub w części przez organ nadzoru znajduje również oparcie w odmienności skutków prawnych, jakie powstają w konsekwencji uchylenia, czy też zmiany przepisów powszechnie obowiązujących od tych, które rodzi stwierdzenie nieważności uchwały gminnej. Stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru wywiera skutek prawny z mocą *ex tunc*. Skutek ten oznacza, że dany akt (lub jego część) jest nieważny od samego początku, a zatem uznawany jest za "niebyły" - tak jak gdyby nigdy nie został podjęty przez prawodawcę. Z inną sytuacją mamy do czynienia natomiast w przypadku uchylenia, czy zmiany przepisu przez prawodawcę (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego). W następstwie takiego działania uchwała traci moc prawną z dniem wejścia w życie nowej regulacji – czy to uchylającej, czy to zmieniającej uchwałę dotychczasową (skutek *ex nunc*). Do daty wejścia w życie uchwały zmieniającej lub uchylającej przyjmuje się, że pierwotna uchwała obowiązywała w obrocie prawnym, a zatem rodziła obowiązki lub tworzyła prawa po stronie adresatów uchwały.

W rozpatrywanym przypadku Rada Gminy Gniezno postanowiła o "usunięciu" postanowień załącznika do uchwały Nr XLIX/394/2022 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" (Regulaminu) oraz załącznika Nr 3 do tego załącznika,

których nieważność stwierdziło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym. Tymczasem władcze wkroczenie organu nadzoru ma doprowadzić do przerwania mocy obowiązującej uchwały jednostki samorządu terytorialnego (lub jej części) i zniesienia skutków prawnych, jakie wywołała ona do daty unieważnienia. Orzeczenie stwierdzające nieważność aktu niweczy bowiem wszystkie skutki prawne jakie powstały w okresie obowiązywania uchwały. W rezultacie podjęcia tego rodzaju rozstrzygnięcia następuje powrót do sytuacji jaka miała miejsce przed podjęciem uchwały (wydania zarządzenia) przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie organu nadzoru w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego ma (co potwierdza orzecznictwo i doktryna) charakter deklaratoryjny w tym sensie, że potwierdza istnienie wad prawnych tego aktu, które zaistniały w chwili jego uchwalenia (wydania). Potwierdza ono stan nielegalności aktu. Nie tworzy sytuacji niezgodności z prawem, ani nie zmienia treści ocenianego aktu (P. Chmielnicki, [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, 737-738; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2011, s. 436). Tezę tę potwierdza jednoznaczne brzmienie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego uchwała (zarządzenie) sprzeczne z prawem są nieważne. Ich wadliwość powstaje w chwili "stworzenia" nielegalnego aktu. Deklaratoryjność rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność wynika z faktu, że stwierdza naruszenie prawa. Nieważność powoduje natomiast samo naruszenie prawa, które wymaga wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru.

Zatem Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, stwierdzając nieważność uchwały lub jej części stwierdza określony stan prawny. Powstaje on z chwilą podjęcia aktu i oczekuje na potwierdzenie tak, aby mógł wywołać skutki prawne zewnętrzne (por. Z. Niewiadomski, Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt III SA 1361/02, OSP 2003, nr 4, s. 219).

Z kolei w tekście jednolitym Regulaminu, stanowiącym załącznik do badanej uchwały, Rada Gminy Gniezno zawarła postanowienie § 7 ust. 7 w brzmieniu: "W przypadku niewyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy Gniezno, dopuszcza się możliwość rozpatrywania wniosków złożonych poza terminem określonym w ogłoszeniu o którym mowa w § 7 ust. 4.", podczas gdy Kolegium Izby ww. uchwałą Nr 15/756/2022 z dnia 25 maja 2022 r. stwierdziło nieważność tego zapisu Regulaminu, z uwagi na fakt, że termin składania wniosków o udzielenie dotacji określony został w § 7 ust. 2 Regulaminu, a ponadto § 7 ust. 4, jak i żaden inny zapis Regulaminu, nie przewiduje informowania o terminie składania wniosków w formie ogłoszenia.

W załącznikach Nr 1, 2 i 4 do Regulaminu, stanowiących wzory wniosku o udzielenie dotacji, w pkt 4 "Oświadczenia" zawarto oświadczenie i treści: "znana jest mi treść Uchwały Nr/..... Rady Gminy Gniezno, z dnia roku w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" (lit. b).

Kolegium Izby wskazuje, że Regulamin oraz załączniki do Regulaminu stanowią integralną część badanej uchwały i dotyczą tylko tej konkretnej uchwały, w związku z powyższym pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe – z postanowień uchwały musi jednoznacznie wynikać jakiego aktu prawnego dotyczy oświadczenie.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że:

1)w § 1 badanej uchwały, we wprowadzeniu do wyliczenia, podano nieprawidłową datę podjęcia przez Radę Gminy Gniezno uchwały Nr XLIX/394/2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno", gdyż wskazano 8 kwietnia 2022 r., zamiast 28 kwietnia 2022 r.;

2)w § 1 ust. 2 pkt 3 Regulaminu postanowiono, że: "Ilekoć w niniejszym Regulaminie jest mowa o: (...) Wniosku – należy przez to rozumieć pisemną deklarację Wnioskodawcy, wyrażającą wolę zmiany systemu ogrzewania złożoną przez Wnioskodawcę i zawarcia umowy o udzielenie dotacji celowej (załącznik nr 1 lub nr 2 do Regulaminu)", podczas gdy wzór wniosku o udzielenie dotacji określony został również w załączniku Nr 4 do Regulaminu pn. "Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na

dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" dla wspólnot mieszkaniowych" (dodanym badaną uchwałą);

3)w § 1 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 Regulaminu podano nieaktualne dane promulgacyjne tekstów jednolitych ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane;

4)w § 8 ust. 2 pkt 6 Regulaminu zawarto odesłanie do § 9 ust. 2, zamiast do § 9 pkt 2 Regulaminu;

5)Rada Gminy Gniezno zaniechała określenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji dla osób prawnych i jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi (badaną uchwałą dodano wyłącznie załącznik określający wzór wniosku dla wspólnot mieszkaniowych).

Mając na uwadze charakter i zakres naruszeń prawa stwierdzonych w badanej uchwale, Kolegium Izby postanowiło stwierdzić jej nieważność w całości.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.