



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 13 maja 2024 r.

Poz. 1409

### UCHWAŁA NR 121/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 609), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr LVIII/543/24 Rady Gminy Żary z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Żary na realizację zadań służących ochronie gospodarki wodnej poprzez dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:

**nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 54).**

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 marca 2024 r. Rada Gminy Żary podjęła uchwałę Nr LVIII/543/24 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Żary na realizację zadań służących ochronie gospodarki wodnej poprzez dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 3 kwietnia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu są zobowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 ([www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) w którym sąd, powołując się na linię orzecniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Rada Gminy Żary, korzystając z kompetencji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, badaną uchwałą określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Żary na realizację zadań służących ochronie gospodarki wodnej poprzez dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, wskazując m.in. kryteria

wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że cyt.: „W przypadku, gdy ilość wniosków, które wpłyną w ogłoszonym terminie, nie wyczerpie zabezpieczonych na ten cel środków, Wójt Gminy Żary może wyznaczyć dodatkowy termin składania wniosków, lub rozpatrzyć wnioski przeznaczone do rozpatrzenia na następny rok budżetowy.” W ocenie Kolegium Izby zapis ten wprowadza fakultatywne upoważnienie dla Wójta Gminy Żary do określenia drugiego terminu składania wniosków o przyznanie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Żary na przedsięwzięcia służące ochronie gospodarki wodnej poprzez dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe – w sytuacji, gdy w danym roku budżetowym kwota przyznanych dotacji na wnioski złożone w terminie określonym pierwotnie w § 2 ust. 2 uchwały Nr LVIII/543/24 Rady Gminy Żary z dnia 28 marca 2024 r., tj. od dnia 1 stycznia do 30 marca danego roku budżetowego, nie wyczerpie zabezpieczonych na ten cel środków.

Wyżej wskazana regulacja uchwały objętej postępowaniem nadzorczym w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa, tj. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 4 tej ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 ww. przepisu, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Z art. 403 ust. 5 ww. ustawy wynika natomiast, że wyłącznie rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia.

Tryb udzielania dotacji – to zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, między innymi wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację, a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji (Wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 marca 2010 r., II SA/Ke 30/09, publikacja: LEX nr 509683).

Zatem zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska tryb załatwienia wniosku, a zatem również - w ocenie Kolegium Izby - określenie drugiego terminu składania wniosków o przyznanie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Żary to kompetencja wyłącznie organu stanowiącego, w podjętej uchwale. Analogiczna sytuacja dotyczy dookreślenia wyłącznie w uchwale organu stanowiącego gminy sytuacji faktycznych, w których dodatkowy termin składania wniosków o dotację celową znajdzie zastosowanie.

W ocenie Kolegium Izby z art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie można wywieść możliwości upoważnienia przez radę gminy – organu wykonawczego gminy do określenia dodatkowego terminu składania wniosków o dotację celową, jak również upoważnienia do decydowania wyłącznie przez organ wykonawczy gminy o zaistnieniu lub niezastnieniu przesłanek do wyznaczenia drugiego terminu składania wniosków przez podmioty uprawnione do otrzymania dotacji celowej.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby postanowienia zawarte w uchwale objętej postępowaniem nadzorczym w § 6 ust. 1, że cyt.: „Szczegółowe warunki przyznania i rozliczenia dofinansowania określać będzie umowa o dofinansowanie zawarta z Gminą Żary” nie wystarczająco wypełniają dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, z uwagi na brak określenia sposobu rozliczenia dotacji przez Radę Gminy Żary, która jednocześnie scedowała przysługujące jej w tym zakresie kompetencje na Wójta Gminy Żary, który to organ zawiera umowę o udzielenie dotacji.

Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Jednocześnie niedopuszczalne jest, w ocenie Kolegium Izby dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi zatem odpowiadać wymogom legalizmu wynikającego z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Zgodnie ze stanowiskiem, jakie wypracowała judykatura, do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie treści

przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa materialnego – poprzez wadliwą ich wykładnię (por. wyrok NSA z 3.12.1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11.02.1998 r. sygn. Akt II SA/Wr 1459/97). Z powyższego wynika, że każde działanie organu władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, winno mieć umocowanie w przepisach prawa, zarówno formalnych, jak i materialnych, upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Natomiast organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W § 6 ust. 2 Rada Gminy Żary określiła elementy umowy, która ma być zawierana pomiędzy donatorem a beneficjentem dotacji celowej z budżetu Gminy Żary na realizację zadań służących ochronie gospodarki wodnej poprzez dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe - w następujący sposób, cyt.: „Umowa, o której mowa w ust. 1 powinna zawierać w szczególności:

- 1) opis zadania i termin jego wykonania,
- 2) wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej przekazania,
- 3) tryb kontroli wykonania zadania,
- 4) sposób rozliczenia zadania,
- 5) wysokość wkładu własnego,
- 6) warunki wypowiedzenia umowy.”

Regulacja ta stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, stosownie do którego rada gminy określa w drodze uchwały zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania.

Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gd/244/11 ([www.orzeczenia-nsa.pl](http://www.orzeczenia-nsa.pl)), w sentencji którego Sąd wskazał, że: „Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

Zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska - udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w tym ustępie. 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.

W myśl art. 250 ustawy o finansach publicznych 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.

Normy prawne, określone w art. 403 ust. 5 i 6 cyt. wyżej ustawy – Prawo ochrony środowiska i w art. 250 ustawy o finansach publicznych, nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania treści umów zawieranych pomiędzy donatorem a beneficjentem dotacji celowej udzielanej z budżetu danej jednostki.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Żary określając w § 6 ust. 2 uchwały z dnia 28 marca 2024 r. Nr LVIII/543/24 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Żary na realizację zadań służących ochronie gospodarki wodnej poprzez dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe elementy umowy przekroczyła swoje kompetencje ustawowe do stanowienia aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
*Ryszard Zajączkowski*