



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 13 października 2025 r.

Poz. 2368

UCHWAŁA NR 235/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 9 października 2025 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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XVIII/130/2025 Rady Gminy Santok z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza -

nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, 5 i 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), art. 43 i art. 233 ustawy z dnia 27 listopada 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) oraz § 6 i § 25 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę Nr XVIII/130/2025 w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 12 września 2025 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.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 8 w związku z art. 403 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Uchwała Nr XVIII/130/2025 Rady Gminy Santok z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym – gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie upoważnień ustawowych.

Wyżej wymieniona uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, tj. 24 września 2025 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym – stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo,

w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym należy za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (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, Wyrok NSA z dnia 06.05.2016 r. sygn. II FSK 3219/15).

Zgodnie z 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 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 podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 ww. ustawy wynika, że rada gminy albo rada powiatu określa, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 tej ustawy, 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. Stosownie do art. 403 ust. 5a ustawy – Prawo ochrony środowiska rada gminy albo rada powiatu w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić: 1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej, 2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2, 3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

W uchwale z dnia 27 sierpnia 2025 r. Nr XVIII/130/2025 Rada Gminy Santok ustaliła zasady udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Santok, na dofinansowanie zadania w zakresie usuwania azbestu i wyrobów azbestowych pochodzących z nieruchomości mieszkańców terenu Gminy Santok, w brzmieniu załącznika Nr 1 do uchwały. Załącznik Nr 1 do ww. uchwały zawiera „Regulamin udzielenia dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok” (zwany dalej Regulaminem). Jak wskazano w § 1 - Regulamin - określa zasady udzielenia dotacji, obejmujące kryteria wyboru inwestycji, tryb udzielenia i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów przedsięwzięcia w zakresie wymiany pokryć dachowych i/lub elewacyjnych z budynków mieszkalnych i gospodarczych zawierających azbest, w ramach realizacji „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Santok na lata 2025-2032”.

Z postanowień § 1 ust. 3 Regulaminu wynika, że dotacja celowa może być udzielona osobom fizycznym, które są właścicielami nieruchomości lub posiadają tytuł do dysponowania nieruchomością oraz będąc przedsiębiorcami, nie prowadzą działalności gospodarczej na tej nieruchomości. Z §1 ust.4 Regulaminu wynika natomiast, że dotacja może być przyznana na usunięcie wyrobów azbestowych z nieruchomości położonych w granicach administracyjnych Gminy Santok.

Z przepisów Regulaminu zawartych w Rozdziale 2. „Warunki udzielenia dotacji” wynika między innymi, że osoby fizyczne mogą uzyskać dotację do kwoty 2.000,00 zł brutto na jedną nieruchomość na realizację zadania pod warunkiem złożenia wniosku wraz z wyspecyfikowanymi w uchwale dokumentami. W § 2 ust. 7 i ust. 8 Regulaminu - Rada Gminy Santok postanowiła, że cyt.: „§2.7. Dotacja może zostać udzielona w formie bezgotówkowej, tj. poprzez zlecenie przez Gminę Santok wykonania prac związanych z demontażem, odbiorem, transportem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia związane z usuwaniem azbestu. 8. Wybór wykonawcy nastąpi w ramach prowadzonego przez Gminę Santok postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego, opublikowanego na platformie zakupowej.” Natomiast w dalszej części Regulaminu, tj. w Rozdziale 3. „Tryb postępowania w sprawie dotacji”, w § 3 ust. 2 postanowiono, że cyt.: „Pozytywne rozpatrzenie wniosku jest podstawą do zawarcia umowy o udzielenie dotacji celowej pomiędzy Wnioskodawcą a Gminą Santok.”. W § 4 postanowiono natomiast, że cyt.: „Udzielenie dotacji celowej na rzecz Wnioskodawcy następuje w formie bezgotówkowej, z zastrzeżeniem § 2 ust. 5 i 6.”. Zgodnie z § 6 Regulaminu cyt.: „Dotacja celowa przyznawana jest jednorazowo na wnioskodawcę.”. Ponadto w Rozdziale 4 „Rozliczenie dotacji” Rada Gminy wskazała, że cyt.: „Wykonawca prac związanych

z usuwaniem wyrobów zawierających azbest przedkłada każdorazowo w terminie 7 dni od dnia zakończenia przedsięwzięcia do Urzędu Gminy Santok dokumentację rozliczeniową zawierającą:

- a) imienne zestawienie podmiotów, u których wykonano usunięcia wyrobów zawierających azbest,
- b) fakturę VAT lub rachunek za wykonane prace wystawione na Wnioskodawcę,
- c) protokół odbioru robót podpisany pomiędzy Wnioskodawcą i Wykonawcą,
- d) kartę przekazania odpadu na składowisko z poszczególnych nieruchomości, na terenie których znajdował się azbest.” (§ 7 ust. 1 Regulaminu).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wyżej cytowane przepisy Regulaminu udzielenia dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok - są sprzeczne z art. 403 ust. 4, 5 i 5a ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wskazane przepisy Prawa ochrony środowiska dopuszczają możliwość finansowania określonych w ustawie zadań z zakresu ochrony środowiska, do których niewątpliwie zalicza się usunięcie wyrobów azbestowych z nieruchomości, jednak powinno się to odbywać na zasadzie zlecenia zadania, na które przysługuje finansowanie lub dofinansowanie w formie dotacji celowej z budżetu Gminy. Dopuszczalne jest także udzielenie dotacji, na które przekazywane są środki z Narodowego lub z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Natomiast z uchwały podjętej przez Radę Gminy Santok - nie wynikają jednoznaczne i jasno określone zasady udzielania dotacji, kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia przyjętych kryteriów, a także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Z posiadanych przez Kolegium Izby informacji wynika, że przewidziane w badanej uchwale dotacje na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok - przekazywane będą wyłącznie ze środków budżetu Gminy Santok, natomiast Gmina nie otrzymała dofinansowania ze środków Wojewódzkiego (Narodowego) Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Natomiast w badanej uchwale przyjęto postępowanie, w którym dotacja będzie udzielana w formie bezgotówkowej, tj. poprzez zlecenie przez Gminę Santok wykonania prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia związane z usuwaniem azbestu, a wybór wykonawcy nastąpi w ramach prowadzonego przez Gminę Santok postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego, opublikowanego na platformie zakupowej.

W świetle powyższego należy uznać, że ustalony przez Radę Gminy Regulamin udzielenia dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok - zawiera sprzeczne, wzajemnie wykluczające się tryby dofinansowania przedmiotowego zadania, gdyż z jednej strony Rada Gminy postanowiła, że wnioskodawca – osoba fizyczna ubiegająca się o dotację, po spełnieniu określonych w Regulaminie warunków, otrzyma ją na podstawie zawartej z Gminą umowy, z drugiej zaś strony – Gmina ma zamiar wybrać wykonawcę i zlecić zamówienie publiczne, co również wymaga zapłaty za zrealizowane zadanie. Zatem nie jest jasne – na gruncie przepisów uchwały Nr XVIII/130/2025 Rady Gminy Santok z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok – kto i w jaki sposób ma się zachować, aby otrzymać dotację.

Wskazać przy tym należy, iż co prawda w badanej uchwale nie powołano w podstawie prawnej art. 403 ust. 4, 5 czy 5a ustawy – Prawo ochrony środowiska jako norm kompetencyjnych do wydania aktu prawa miejscowego z zakresu ochrony środowiska, niemniej jednak przewidziano w uchwale udzielenie dotacji osobom fizycznym, co jednoznacznie wynika z § 1 ust. 3, § 3 ust. 2 oraz § 6 Regulaminu. Zgodnie z art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska - finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6, a stosownie do art. 403 ust. 4 ww. ustawy - finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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 podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Z wyżej przywołanych przepisów jednoznacznie wynika, iż finansowanie przez gminę zadań z zakresu ochrony środowiska odbywa się w formie zlecenia zadania i udzielenia dotacji. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu wynikającego z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), 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 z § 1 ust. 3 Regulaminu cyt.: „Dotacja celowa może być udzielona osobom fizycznym, które są właścicielami nieruchomości, lub posiadają tytuł do dysponowania nieruchomością oraz będąc przedsiębiorcami, nie prowadzą działalności gospodarczej na tej nieruchomości.” W ocenie Kolegium Izby określenie, komu przysługuje dotacja – w świetle powyższego zapisu § 1 ust. 3 jest niejasne i nieprecyzyjne. Uchwała Rady Gminy Santok określająca zasady udzielenia dotacji celowej na zadania polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości, jako akt prawa miejscowego - powinna być zredagowana w sposób precyzyjny i czytelny oraz zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem – luzu interpretacyjnego. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa.

W dalszej kolejności wskazać należy na nieprawidłowe określenie wysokości dotacji, o jaką może ubiegać się wnioskodawca. W § 2 ust. 5 Regulaminu wskazano, że cyt.: „Wnioskodawca może uzyskać dofinansowanie na pokrycie wydatków w ramach zadania związanego z wymianą lub likwidacją i utylizacją pokryć dachowych i elewacyjnych zawierających azbest do kwoty 2.000,00 zł brutto na jedną nieruchomość.” Konieczność określenia wysokości dotacji wynika z kompetencji rady gminy do określenia zasad udzielenia dotacji celowej. Przez zasady udzielania dotacji należy rozumieć normy prawne dotyczące sposobu ustalania wysokości dotacji, kręgu podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaju zadań, na które dotacja ma być udzielona, sposobu postępowania z wnioskiem o dotację, wymaganych dokumentów do rozpoznania tego wniosku. W badanej uchwale Rada Gminy Santok, posiadając ustawową kompetencję do określenia zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, powinna określić jednoznacznie kwotę dotacji, tak aby beneficjent nie miał wątpliwości o jaką wysokość dotacji może się ubiegać. Organ stanowiący nie ma przy tym, w ocenie Kolegium Izby upoważnienia do określenia sposobu obliczenia wysokości dotacji - poprzez wskazanie dookreślenia typu „brutto” lub „netto”.

Kolegium Izby wskazuje także, że brak jest podstaw prawnych do ustalenia formy „bezgotówkowego” udzielenia dotacji, o czym stanowi § 4 Regulaminu.

W § 2 ust. 2 pkt 4 Regulaminu zawarto zapis, zgodnie z którym do wniosku o udzielenie dotacji celowej należy dołączyć cyt.: „oświadczenie o braku zaległości w podatkach i opłatach lokalnych – załącznik nr 2 do wniosku”. Kolegium Izby wskazuje, że „Wniosek o udzielenie dotacji celowej na realizację prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest” - zawierający między innymi wykaz załączników, w którym w pkt IV wskazano „Oświadczenia”, w tym oświadczenie o braku zaległości w podatkach i opłatach lokalnych - wskazany został jako załącznik nr 2 do badanej uchwały. W części normatywnej badanej uchwały brak jest jednak jakiegokolwiek wzmianki o tym, że taki załącznik został uchwalony i jest częścią badanej uchwały. Uwaga ta dotyczy także załącznika nr 3 zawierającego cyt.: „Oświadczenie o braku zaległości podatkowych oraz zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne oraz załącznika nr 4, który zawiera wzór umowy. Kolegium Izby wskazuje, że treść Regulaminu nie odwołuje się w żaden sposób do tych załączników, a ponadto - w Regulaminie wskazuje się na brak zaległości w opłatach i podatkach lokalnych, ale nie ma w tym dokumencie zapisów dotyczących braku zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. Ponadto, w ocenie Kolegium Izby takie wymaganie co do braku zaległości w opłacaniu wskazanych zobowiązań - stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 43 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, 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.

Zdaniem Kolegium Izby tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania organ stanowiący ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Kolegium Izby wskazuje, że ograniczenie w dostępie do dotacji poprzez ustalenie obowiązku niezalegania z podatkami i opłatami (czy też innymi należnościami) względem Gminy lub innych podmiotów narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że w w załączniku Nr 3 do badanej uchwały znalazło się oświadczenie o treści cyt.: „Oświadczam(y), że jestem świadomy / jesteśmy świadomi odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.” (pkt 3 Oświadczenia). W ocenie Kolegium Izby nałożenie obowiązku złożenia takiego oświadczenia przez beneficjenta dotacji wykracza poza upoważnienie ustawowe. Upoważnienie takie nie wynika z przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ustawowego upoważnienia dla Rady Gminy w tym zakresie nie można domniemywać, szczególnie nie może stosować dla ustalenia zakresu tego upoważnienia wykładni celowościowej.

W § 2 ust. 12 Regulaminu Rada Gminy Santok postanowiła, że cyt.: „Wniosek, który spełnił warunki dofinansowania, a który w danym roku budżetowym z uwagi na wyczerpanie środków przeznaczonych na ten cel takiego dofinansowania nie otrzyma, może zostać rozpatrzony w roku następnym pod warunkiem zabezpieczenia środków finansowych na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.”

Ponadto w § 3 ust. 1 pkt 5 Regulaminu wskazano, iż cyt. „wnioski nierozpatrzone w danym roku budżetowym z uwagi na wyczerpanie zaplanowanych środków finansowych, będą rozpatrywane w kolejnych latach w zależności od zabezpieczonych na realizację programu środków.”

W ocenie Kolegium Izby - zapisy te stanowią istotne naruszenie art. 233 ustawy o finansach publicznych. Dotacja jest bowiem wydatkiem rocznym budżetu, o czym stanowi art. 250 pkt 2 oraz art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Powyższe postanowienia stanowią kreowanie wydatków budżetu lat przyszłych, która to kompetencja zastrzeżona jest, na gruncie art. 233 ustawy o finansach publicznych - do wyłącznej właściwości organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Zatem, poprzez wskazany zapis Rada Gminy kreowałaby budżety kolejnych lat w Gminie Santok poprzez dopuszczalność przesuwania wydatków budżetowych na kolejne lata i wymuszałaby na organie wykonawczym Gminy konieczność ich planowania w kolejnych projektach uchwał budżetowych.

Zdaniem Kolegium Izby zapis ten jest również niejasny i nieprecyzyjny. Powyższe narusza zasadę określoności prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy prawa materialnego aktu prawa miejscowego powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

W ocenie Kolegium Izby następujące przepisy „Regulaminu”: § 5 o treści cyt.: „Dotujący ma prawo do żądania wyjaśnień oraz przeprowadzenia kontroli na każdym etapie realizacji zadania”; § 8 o treści cyt.: „Upoważnieni przez Wójta Gminy Santok pracownicy dokonują sprawdzenia w terenie realizacji zadania w sprawie udzielania dotacji na dofinansowanie usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Santok”; § 10 o treści cyt.: „Sposób wykorzystania przyznanej dotacji podlega kontroli przez Wójta Gminy Santok” oraz § 11 o treści cyt.: „Wnioskodawca zobowiązany jest umożliwić przeprowadzenie kontroli wykonanego przedsięwzięcia przez upoważnionych pracowników Urzędu Gminy Santok, pod rygorem zwrotu udzielonej dotacji” – naruszają w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, 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. Natomiast brak jest

upoważnienia do określenia zasad czy trybu przeprowadzania kontroli. Nie ma zatem podstaw prawnych do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale regulacji w zakresie kontroli. W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie kontroli winno być rozumiane jako działanie mające na celu sprawdzenie, zestawienie zastanego stanu faktycznego ze stanem wymaganym.

Upoważnienie udzielone organowi stanowiącemu gminy na podstawie tego przepisu nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji – elementy te powinny zostać określone w umowie zawartej pomiędzy gminą oraz podmiotem, któremu zostaje udzielona dotacja, na podstawie art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granicę kompetencji przysługujących organowi na podstawie przepisów ustawowych. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, wynikającym z art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Dotacja udzielana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska jest dotacją celową, w związku z tym mają do niej zastosowanie przepisy art. 250 ustawy o finansach publicznych, dotyczące umów zawieranych przez organ wykonawczy. Ustalenie zatem w załączniku Nr 4 do badanej uchwały, co winna zawierać umowa podpisywana przez Gminę z Wnioskodawcą ubiegającym się o dotację, jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż Rada Gminy Santok nie ma upoważnienia do ww. ustalania treści umowy.

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 (opubl. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym 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 wprowadzania 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 z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo z jednostką, o których mowa w ust. 4. W przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis - jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy, określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stosownie do 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. 4 i ust. 6 cytowanej wyżej ustawy – Prawo ochrony środowiska i art. 250 ustawy o finansach publicznych, nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania wzorów umów zawieranych pomiędzy gminą a beneficjentem dotacji celowej udzielanej z budżetu danej jednostki.

Podjmując uchwałę Nr XVIII/130/2025 z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad udzielenia dotacji celowej na zadanie polegające na usuwaniu azbestu i wyrobów azbestowych z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Santok, Rada Gminy posłużyła się zwrotem niedookreślonym, pozostawiającym niedopuszczalny luz interpretacyjny, bowiem w załączniku nr 1, w § 2 ust. 4 pkt 2 lit. b użyto sformułowania „np.” Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe i stanowią istotne naruszenie prawa. Sformułowanie „na przykład” oznacza otwarty katalog sytuacji, określających zdarzenia losowe, z którymi związane jest udzielenie dotacji. Zamieszczenie wyżej cytowanych zapisów w badanej uchwale pozostawia regulowane kwestie niedookreślone. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa.

Na podstawie 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą 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.

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 tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski