



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 1150

UCHWAŁA NR 121/2026 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 13 maja 2026 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 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXII/179/26 Rady Gminy Żagań z dnia 24 kwietnia 2026 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Żagań, 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.)**.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Żagań podjęła uchwałę Nr XXII/179/26 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Żagań. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 27 kwietnia 2026 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 jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 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. 12 maja 2026 r.

Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących m.in. sprawy ochrony środowiska oraz wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Obowiązki gminy w ww. zakresie są niezwykle istotne, ponieważ to na tym szczeblu podejmowane są decyzje mające bezpośredni wpływ na jakość życia mieszkańców oraz stan środowiska naturalnego. Poprzez swoje działania, samorządy mogą przyczynić się do tworzenia bardziej zrównoważonych i przyjaznych środowisk życia, zmniejszenia negatywnego wpływu na klimat i środowisko naturalne oraz promowania proekologicznego zachowania wśród mieszkańców.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 31, 32 i 38-42 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6. Zgodnie z dyspozycją wynikającą 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. Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalenia aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawierają przepisy art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska.

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.

W uchwale z dnia 24 kwietnia 2026 r. Nr XXII/179/26 Rada Gminy Żagań ustaliła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Żagań na dofinansowanie kosztów budowy przydomowej oczyszczalni obejmujące: 1) kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania; 2) tryb weryfikacji spełniania kryteriów, o których mowa w pkt 1 oraz 3) tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Przedmiotową uchwałę, jak wynika z jej podstawy prawnej, podjęto na podstawie przepisów art. 7 ust. 1 pkt 3; art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), a także art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.).

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby postanowiło, że badanie nadzorcze przedmiotowej uchwały należy przeprowadzić mając na uwadze przepis wynikający z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska wraz z przepisami z nim powiązanymi. Delegacyjny przepis ustawowy określony art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że 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 udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Natomiast przywołany w treści powyższego przepisu ust. 4 tegoż artykułu 403 stanowi, że 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:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,
- d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, odnoszącym się do praw i obowiązków indywidualnych podmiotów w zakresie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie ochrony środowiska na terenie Gminy.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze przepisy badanej uchwały nie określają w sposób wystarczający trybu weryfikacji spełniania kryteriów udzielania dotacji. Nie określono bowiem kto i w jaki sposób oraz na jakiej podstawie będzie oceniał spełnienie warunków ubiegania się o dotację. Poprzez niepełne regulacje w tym zakresie brak jest określenia norm postępowania dla beneficjenta dotacji, który powinien wiedzieć w jaki sposób zostaną ocenione wymagane kryteria oraz przez jaki podmiot. Braki w tym zakresie należy ocenić jako niewypełnienie delegacji dla organu stanowiącego Gminy, wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ponadto Kolegium Izby uznaje, że kryteria weryfikacji spełnienia warunków udzielania dotacji powinny zostać określone w sposób jednoznaczny i mierzalny, tak aby można było obiektywnie sprawdzić spełnienie warunków. Powinny zatem być wskazane: opis warunku, sposób jego potwierdzenia, moment weryfikacji oraz podmiot dokonujący oceny.

Jak wynika z uzasadnienia zmiany art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, która miała miejsce w dniu 11 stycznia 2025 r. (na podstawie art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 1940) nowelizacja miała na celu uelastycznienie obowiązujących już regulacji stanowiących ustawowe upoważnienie dla rady powiatu lub rady gminy w zakresie zasad udzielenia dotacji celowej oraz sposobu jej rozliczania w ramach finansowania ochrony środowiska z budżetów tych powiatów oraz gmin. Projektodawcy zaznaczali, że kształt nowych przepisów (obowiązujących od dnia 11.01.2025 r.), ma związek z pojawiającymi się w orzecznictwie sądów i administracji wątpliwościami dotyczącymi możliwości wprowadzania odpowiednio przez powiaty lub gminy dodatkowych kryteriów lub warunków dofinansowania, w tym dotyczących potencjalnych beneficjentów dotacji celowej, mając na względzie dbałość o środki publiczne. Projektowane przepisy miały dać powiatom lub gminom "możliwość doprecyzowania szczegółowych kryteriów lub warunków, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej" (uzasadnienie projektu - druk Nr 813 Sejmu X kadencji).

Polskie sądownictwo administracyjne konsekwentnie stoi na straży przejrzystości procedur dotacyjnych. Polskie sądy, w tym Naczelny Sąd Administracyjny oraz Wojewódzkie Sądy Administracyjne, jednoznacznie wskazują w swoich wyrokach, że kryteria oceny wniosków o udzielenie dotacji muszą gwarantować równe traktowanie wszystkich uczestników, a wszelkie niejasności regulaminowe nie mogą szkodzić wnioskodawcy.

Kryteria wyboru przedsięwzięć, które mogą zostać objęte dofinansowaniem w formie dotacji, powinny zostać skonkretyzowane i powinny być możliwe do oceny. Jest to o tyle istotne, że beneficjent musi mieć przed przystąpieniem do wykonania zadania informację, ile czasu ma na jego realizację, gdyż to pozwoli mu na odpowiedni dobór wykonawcy zadania oraz urządzeń i materiałów do tego potrzebnych.

Jak wskazuje się w orzecznictwie reguły wyboru wniosków powinny być jasne i jednoznaczne, określając w sposób przejrzysty i precyzyjny konsekwencje prawne określonego działania lub zaniechania wnioskodawców. Definiowanie kryteriów oceny powinno jednoznacznie przesądzać, jakie informacje muszą być przedstawione przez wnioskodawcę. Tylko precyzyjne określenie kryteriów umożliwia bowiem instytucji właściwej do rozpoznania wniosku, przeprowadzenie prawidłowej oceny (wyrok NSA z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt I GSK 361/22).

Podkreślić w tym miejscu należy, że opis kryterium służącego do oceny wniosków wskazuje co w jego ramach będzie oceniane. Podmiot ubiegający się o udzielenie dotacji ma prawo przypuszczać, że wskazania zawarte w tym opisie będą determinowały wymogi formalne nie tylko samego wniosku, lecz także rodzaj i parametry przydomowej oczyszczalni, które będą brane pod uwagę przy ocenie przez dotującego. Ma to na celu wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości wnioskodawcy, że doszło do sytuacji, gdzie organ dokona w tym względzie indywidualnej oceny wniosku pod względem spełnienia określonego kryterium, które zostało odniesione do ocenianego wniosku w sposób wystarczający dla poparcia zajętego stanowiska.

W rozdziale 4 uchwały pn. „Sposób rozliczenia dotacji” Rada Gminy określiła dokumenty, na podstawie których dokonane zostanie rozliczenie dotacji, jak również termin jej rozliczenia, natomiast w ocenie Kolegium Izby brak jest uzupełnienia tej regulacji o kwestie dotyczące formy wypłaty środków z tytułu dotacji na rzecz beneficjenta dotacji, tj. wskazania czy rozliczenie będzie gotówkowe, czy bezgotówkowe wraz z niezbędnymi danymi w tym zakresie. Stanowi to niewypełnienie delegacji ustawowej określonej w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Ponadto w § 9 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy wskazała, że podstawą rozliczenia (udzielonej dotacji) będzie m.in.: deklaracja właściwości użytkowych. Jednakże Rada Gminy nie skonkretyzowała w badanej uchwale, czym jest ww. deklaracja, kto ją wystawia, jaką ma formę, czego ma dotyczyć i co ma potwierdzać niniejsza deklaracja.

Kolegium Izby oceniło powyższą regulację jako naruszającą art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz.U. z 2026 r., poz. 300), gdyż postanowienia uchwały nie zostały zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów norm w nich zawartych wyrażały intencje prawodawcy miejscowego.

Stosownie do § 5 i § 6 "Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia należy: 1) w przepisach uchwały jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy; 2) redagować przepisy zwięźle i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm; 3) redagować

przepisy w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; 4) redagować zdania w podobny sposób dla oddania podobnych treści. Na podstawie § 143 powołanych wyżej "Zasad techniki prawodawczej" - reguły wyrażone w § 5 i § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja przywołanych przepisów § 5 i § 6 "Zasad techniki prawodawczej" formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, aby dla jego przeciętnego adresata był zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, aby dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Ponadto zgodnie z § 10 "Zasad techniki prawodawczej" - do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

W świetle art. 94 ustawy Konstytucja 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), 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08).

Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II SA/Wr 385/05), w którym Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gs 2949/94) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...) muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (podobnie: wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 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 linię 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).

W konsekwencji powyższego, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, przytoczone zapisy badanej uchwały w powyższym zakresie naruszają art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska poprzez jego niepełną realizację.

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 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