



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 23 stycznia 2026 r.

Poz. 86

### UCHWAŁA NR 31/2026 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 19 stycznia 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXII/161/25 Rady Gminy Deszczno z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia „Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno” **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność w zakresie:**

– **części IV. pkt 11** załącznika do uchwały pod nazwą „Gminny program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Deszczno” – **z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.);**

– **części V. pkt 7** załącznika do uchwały pod nazwą „Gminny program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Deszczno” – **z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska;**

– **części VII. pkt 2** załącznika do uchwały pod nazwą „Gminny program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Deszczno” - **z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska;**

– **przypisu „\* ”** zastosowanego w części VII. pkt 5 załącznika do uchwały pod nazwą „Gminny program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Deszczno” - **z powodu istotnego naruszenia § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).**

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 15 grudnia 2025 r. Rada Gminy Deszczno podjęła uchwałę Nr XXII/161/25 w sprawie zatwierdzenia „Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno”. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 22 grudnia 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Wyżej wymieniona uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 18 grudnia 2025 r. pod poz. 3140 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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 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.

Rada Gminy Deszczno, korzystając z kompetencji określonej w art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, badaną uchwałą określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Deszczno na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Deszczno – w załączniku do uchwały pod nazwą „Gminny program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Deszczno”.

W części IV. pkt 11 załącznika do uchwały wskazano, że cyt.: „Uczestnik programu nie może posiadać zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem Gminy”. Taki sam zapis znalazł się w części V. pkt 7 załącznika do uchwały.

W ocenie Kolegium Izby uzależnienie przystąpienia do Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno i udzielenia dotacji w ramach tego programu, od niezalegania z tytułu podatków, opłat i innych należności względem Gminy stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy albo rada powiatu określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji tych kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania.

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 postanowień ogólnych określonych w części I badanego Programu wynika, że celem programu jest ograniczenie ilości odprowadzanych nieoczyszczonych ścieków bytowych bezpośrednio do gruntu lub wód, a w efekcie, przerwanie procesu ich degradacji, stworzenie alternatywy dla zagospodarowania ścieków na obszarach, dla których budowa zbiorczej kanalizacji sanitarnej jest niemożliwa lub ekonomicznie nieuzasadniona, poprawa stanu środowiska naturalnego Gminy Deszczno. Natomiast w części II Programu wskazano, że przedmiotem programu jest budowa przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiana istniejących zbiorników bezodpływowych w miejscach, gdzie nie jest możliwe włączenie się do zbiorczej sieci kanalizacyjnej bądź jej budowa jest ekonomicznie nieuzasadniona.

Z ww. przepisów wynika, że dotacja ma służyć ochronie środowiska, a nie egzekwowaniu należności wobec Gminy. Uzależnienie udzielenia dotacji od braku zaległości wobec Gminy jest sprzeczne z przedmiotem i celem wskazanym w art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz części I i II Gminnego programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Deszczno.

Powyższy warunek prowadzi do ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w ww. Programie, co jest niezgodne z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W części VII. pkt 2 załącznika do uchwały zawarto w ramach rozliczenia dofinansowania następujący zapis cyt.: „*Warunkiem wypłaty jest realizowanie budowy zgodnie z obowiązującym prawem i stosowanymi przepisami a w szczególności z prawem budowlanym i ustawą prawo wodne*”, który w istotny sposób narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby nałożenie takiego warunku wykracza poza zakres upoważnienia dla organu stanowiącego na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, a ponadto stanowi element kontroli, który powinien być uregulowany w umowie pomiędzy Gminą a beneficjentem.

Postanowienia dotyczące sposobu rozliczenia dotacji zawarto w części VII pkt 1, 3, 4 i 5. Wynika z nich, że wypłata dofinansowania nastąpi po całkowitym zakończeniu inwestycji, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Deszczno a Beneficjentem. Dotacja podlega rozliczeniu finansowemu według wzoru sprawozdania, który stanowi załącznik nr 2 do Programu. Do rozliczenia dotacji stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. Wskazano także dokumenty jakie beneficjent, któremu udzielono dotacji, zobowiązany jest załączyć do rozliczenia.

Ponadto w przedmiotowym zapisie w części VII. pkt 2 załącznika do badanej uchwały użyto zwrotu „*w szczególności*”, który jest sformułowaniem nieprecyzyjnym, niejednoznacznym, budzącym wątpliwości interpretacyjne.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Regulacja § 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, że 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, by 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, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Na podstawie § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do powołanego wyżej rozporządzenia, reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

W części VII. pkt 5 załącznika do badanej uchwały zawarto zapis cyt.: „*Beneficjent, któremu udzielono dotacji do rozliczenia zobowiązany jest załączyć: 1) Imienny dowód zakupu wraz z montażem urządzeń przydomowej oczyszczalni ścieków/ szczelnego zbiornika bezodpływowego\*, (kserokopia faktur / rachunków\* potwierdzająca poniesione nakłady) 2) Kserokopia certyfikatu / aprobaty technicznej\*, potwierdzającej zgodność zakupionych urządzeń z obowiązującymi normami*”.

Nie objaśniono jednak, co oznacza użyty przypis „\*”, co w ocenie Kolegium Izby istotnie narusza § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Brak powyższych objaśnień może powodować, że wprowadzone zapisy będą niejasne i niezrozumiałe oraz mogą wprowadzać w błąd adresatów uchwały.

Stosownie do § 6 w związku z § 143 ww. "Zasad techniki prawodawczej" przepisy uchwały powinny dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażać intencje prawodawcy.

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.

Kolegium Izby wskazuje również, że we "Wniosku przystąpienia do programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków / wymiany istniejących zbiorników bezodpływowych", stanowiącym załącznik nr 1 do Programu wystąpił błąd redakcyjny polegający na dwukrotnym wskazaniu pkt 4. Najpierw jako pkt 4 określono cyt.: „Opis przedsięwzięcia”, a następnie w pkt 4 ujęto cyt.: „Właściciel / Właściciele ww. działki (należy podać imię, nazwisko, adres zamieszkania)”.

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*