



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10 marca 2025 r.

Poz. 940

Uchwała Nr 049/g318/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 6 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IX/127/2025 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania dotacji na zadania związane z ochroną środowiska

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 11 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr IX/127/2025 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania dotacji na zadania związane z ochroną środowiska, natomiast w dniu 6 marca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą, powołując się w podstawie prawnej m.in. na art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Miejska w Kartuzach przyjęła *Regulamin udzielania dotacji na zadania związane z ochroną środowiska*, stanowiący załącznik do ww. uchwały, zwany dalej *Regulaminem*.

Analizując treść ww. *Regulaminu*, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że przewidziano w nim dwa sposoby realizacji dofinansowanych zadań z zakresu ochrony środowiska: przez gminę za pośrednictwem wybranego wykonawcy i przez wnioskodawcę przy pomocy wybranego przez siebie wykonawcy. Mianowicie w § 1 ust. 2 pkt a-c i § 2 ust. 1 *Regulaminu* postanowiono, że dotacja na zadania obejmujące:

- "a) demontaż, transport, unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest,*
- b) transport, unieszkodliwianie i zabezpieczenie wyrobów zawierających azbest,*
- c) usuwanie odpadów pochodzących z działalności rolniczej",*

- przekazywana będzie w formie zapłaty za wykonaną usługę bezpośrednio podmiotowi, który taką usługę wykonał.

W § 1 ust. 2 pkt d-e i § 2 ust. 2 *Regulaminu* postanowiono natomiast o przekazywaniu dotacji na:

"d) budowę przyłącza do budynku do istniejącej gminnej sieci kanalizacji sanitarnej,

e) budowę oczyszczalni ścieków o wydajności 5m³/doba, na terenach, na których budowa zbiorczych systemów kanalizacyjnych bądź podłączenie do istniejącego lub projektowanego systemu kanalizacyjnego jest, z przyczyn technicznych, niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione",

- w formie zwrotu udokumentowanych wydatków kwalifikowanych związanych z realizacją zadania, po jego zakończeniu.

Kolegium tut. Izby analizując badaną uchwałę w zakresie realizacji ww. wskazanych zadań ustaliło, że:

1/ w przypadku dotacji na zadania wskazane w § 1 ust. 2 pkt a - b treści *Regulaminu*, zgodnie z jego § 5 ust. 1, to Burmistrz Kartuz, w drodze ustawy - Prawo zamówień publicznych, wybiera wykonawcę prac polegających na demontażu, transporcie, zabezpieczeniu oraz utylizacji azbestu. Z § 5 ust. 2, ust. 7 i ust. 9 *Regulaminu* wynika ponadto, że *"szczegółowe kwoty za wykonanie usługi i szczegółowe warunki wykonania usługi"* określa umowa na wykonanie usług zawarta z wykonawcą, a *"dotacja uiszczana jest bezpośrednio na rachunek wykonawcy usługi"*.

2/ w przypadku dotacji na zadania wskazane w § 1 ust. 2 pkt c treści *Regulaminu* polegające na odbiorze odpadów pochodzących z działalności rolniczej (w tym: folie rolnicze, siatka, sznurek do owijania balotów, opakowania po nawozach i opakowania typu BIG BAG) z wyznaczonego przez gminę Kartuzy punktu odbioru oraz przekazaniu ich do unieszkodliwienia uprawnionemu podmiotowi - zgodnie z § 6 ust. 8 *"dotacja uiszczana jest bezpośrednio na rachunek wykonawcy usługi"*.

W ocenie Kolegium tut. Izby wyżej cytowane postanowienia wskazujące na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt a - c *Regulaminu* związanych z usuwaniem, transportem, unieszkodliwianiem i zabezpieczeniem wyrobów zawierających azbest oraz odbiorem odpadów pochodzących z działalności rolniczej, bezpośrednio przez gminę Kartuzy, przy udziale wybranego przez nią wykonawcy, a następnie rozliczenie się z wykonawcą przez gminę za wykonaną usługę, nie spełniają warunków do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, o których mowa w art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 4 i 5 ww. ustawy:

4. 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.

5. 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.

Wskazane przepisy przewidują możliwość uregulowania przez radę gminy m.in. zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska. Jednakże definicja dotacji została określona przez ustawodawcę w art. 126 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego: *Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na*

podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Z powyższą definicją korespondują pozostałe przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym art. 250 ww. ustawy, w świetle którego 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:

- wysokość dotacji,
- cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 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 przepisach ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo w art. 251 ust. 4 ww. ustawy wskazano, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

W świetle przytoczonych przepisów ustawy o finansach publicznych uznać należy, że pod pojęciem dotacji **należy rozumieć wyłącznie świadczenia o charakterze pieniężnym.**

Powyższe stanowisko prezentowane jest także w doktrynie prawa finansowego, gdzie wskazuje się, że dotacje są środkami publicznymi [por. C. Kosikowski (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011], co oznacza że stanowią świadczenia pieniężne na rzecz beneficjentów, które podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Świadczenia o charakterze rzeczowym nie są dotacjami w rozumieniu ww. przepisów [por. K. Czarnecki [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021].

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Kolegium tut. Izby, świadczenia o charakterze innym aniżeli pieniężny nie są dotacjami w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium tut. Izby z cytowanych postanowień badanej uchwały wynika natomiast, że realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska, wskazanych w § 1 ust. 2 pkt a-c *Regulaminu*, polegałaby m.in. na udzielaniu wnioskodawcom nieodpłatnych świadczeń przez miasto i gminę Kartuszy związanych z demontażem, transportem, zabezpieczeniem i utylizacją wyrobów zawierających azbest, a także odbiorem odpadów pochodzących z działalności rolniczej z wyznaczonego punktu odbioru i przekazaniu ich do unieszkodliwienia uprawnionemu podmiotowi - za pośrednictwem wybranego przez nią wykonawcy. W takim wypadku nie następowałoby przekazywanie przez gminę wnioskodawcy jakichkolwiek środków pieniężnych w formie dotacji celowej (z obowiązkiem jej rozliczenia się), lecz świadczenie o charakterze niepieniężnym nieodpłatnie otrzymywane przez wykonawcę.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem Kolegium tut. Izby, także rozliczenie za wykonanie zadań z zakresu usuwania, transportu, unieszkodliwiania i zabezpieczenia wyrobów zawierających azbest oraz odbioru odpadów pochodzących z działalności rolniczej, bezpośrednio z wykonawcą prac, nie jest dotacją w rozumieniu ww. przepisów, a zapłatą wynagrodzenia z tytułu zrealizowanej usługi.

Podsumowując powyższe, zdaniem Kolegium Izby, przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy -Prawo ochrony środowiska nie mogą stanowić podstawy prawnej dla podjęcia uchwały, w której rada gminy określa zasady finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska, zgodnie z którymi udzielane z budżetu gminy wsparcie nie jest dotacją w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach

publicznych. Uchwała, na mocy której następowałaby taka pomoc o charakterze niepieniężnym narusza w sposób istotny art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Rada Miejska we wskazanych niżej postanowieniach *Regulaminu* postanowiła, że:

1/ w przypadku zadań związanych z demontażem, transportem, zabezpieczeniem i utylizacją azbestu, zgodnie z § 5 ust. 3 *Regulaminu*, dotacja *"wynosi do 100% kosztów kwalifikowanych"*,

2/ w przypadku dotacji na unieszkodliwianie odpadów pochodzenia rolniczego, zgodnie z § 6 ust. 3 *Regulaminu*, *"dofinansowanie następuje w formie dotacji do 100% kosztów kwalifikowanych, z zastrzeżeniem, że kwota dofinansowania nie może przekroczyć iloczynu 500 zł i wyrażonej w Mg masy odpadów (...)"*.

3/ w przypadku dotacji na budowę przyłącza do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, zgodnie z § 8 ust. 4 *Regulaminu*, wnioskodawca *"może uzyskać dotację w wysokości do 5.000 zł brutto/budynek (...)"*.

W wyniku analizy powyższych postanowień Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że taki sposób ustalenia wysokości dotacji jest nieprawidłowy.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska - 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.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku jednoznaczne określenie wysokości dotacji stanowi istotny element uchwały podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy i mieści się w zakresie zasad udzielania dotacji celowej. W konsekwencji powyższego, zdaniem Kolegium tut. Izby, to organ stanowiący jako jedyny organ dysponujący kompetencją do określania zasad udzielania dotacji, winien w uchwale określić jej wysokość w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale jedynie górnej granicy wysokości dotacji poprzez określenie, że wnioskodawca może uzyskać dotację: *"do 5.000 zł brutto"* lub *"do 100% kosztów"* nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości dotacji i jednocześnie powoduje swobodę ustalania kwoty tej dotacji. Po drugie, powoduje to także, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać, bowiem ustalenia organu stanowiącego są nieprecyzyjne. Kolegium tut. Izby wskazuje, że Rada Miejska w Kartuzach przysługującej jej w tym zakresie kompetencji nie może scedować na organ wykonawczy. Z cytowanych zapisów uchwały wynika natomiast, że to Burmistrz będzie faktycznie decydował o ostatecznej wysokości przyznanej beneficjentowi dotacji.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska Rada Miejska w Kartuzach winna była jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 52/12 (opubl. W CBOSA), stwierdzając, że: *„Dla prawidłowego wydania uchwały*

w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: „wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50% udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż...”, które to zapisy – jak wskazuje praktyka – są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...)”.

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W dalszej kolejności Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 4 ust. 3 *Regulaminu* zawarto postanowienie o następującej treści: *"W przypadku niezłożenia brakujących dokumentów i /lub wyjaśnień, w terminie określonym w wezwaniu, o którym mowa w ust. 2 - wniosek zostanie odrzucony. Na odrzucenie wniosku w procesie kwalifikacji - odwołanie nie przysługuje"*.

W ocenie organu nadzoru brak możliwości złożenia odwołania *"na odrzucenie wniosku w procesie kwalifikacji"* wykracza poza delegację ustawową określoną w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Powtórzyć jeszcze raz należy, że ze wskazanego wyżej przepisu ustawy wynika, że do kompetencji organu stanowiącego należy określenie zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Zdaniem organu nadzoru powyższe upoważnienie nie obejmuje zagadnień związanych z możliwością zaskarżenia rozstrzygnięć (niezależnie od formy tych czynności) zapadających w trakcie procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji, w tym dotyczących jej udzielenia lub odmowy udzielenia, gdyż są one regulowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, w tym w szczególności przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.)

Dodatkowo, w ocenie tut. Kolegium, cytowane postanowienie *Regulaminu* może także wprowadzać w błąd jej adresatów odnośnie przysługujących im środków zaskarżenia w ramach procedury udzielania dotacji celowej.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 5 października 2022 r. (I SA/Sz 324/22) *„załatwienie sprawy z zakresu dotacji nie następuje formie decyzji administracyjnej, gdyż przepisy prawa nie przewidują w sposób jednoznaczny takiej formy prawnej dla jej załatwienia. Nie można domniemywać formy decyzji dla czynności poprzedzających zawarcie przez organ administracji umowy cywilnoprawnej. Przepis art. 403 ust. 6 u.p.o.ś. wskazuje wyraźnie, że udzielenie dotacji celowej w zakresie ochrony środowiska następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4., tym samym w sprawie nie będzie miał zastosowania K.p.a. (por. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt I SA/Kr 787/17).*

Uregulowanie zasad udzielania dotacji ustawodawca pozostawił organom samorządowym w drodze uchwały. Uchwała jako akt prawa miejscowego, jest usytuowana wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze wykonawczym. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r. IV SA/Wr 715/12,).”

Następnie ww. Sąd stwierdził, że: „czynność organu dotycząca zajęcia stanowiska w przedmiocie negatywnego zweryfikowania wniosku Strony o udzielenie dotacji (...) stanowi czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., a to oznacza, że **przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego**.

Powyższe stanowisko potwierdza również wykładnia celowościowa przepisu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Sąd wskazuje, że odmienna wykładnia niż zaprezentowana powyżej, prowadziłaby do pozostawienia poza jakąkolwiek kontrolą czynności dotyczących odmowy przyznania (a tym samym ze skorzystania) środków publicznych przez organy administracji na rzecz podmiotów niepublicznych, które w świetle ustawy spełniają wymogi do skorzystania z takich środków. Postanowienia przywołanego art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. rozszerzają kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji i postanowień, będących tradycyjnie przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej. Przepis ten umożliwia sądową kontrolę również takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach (jurysdykcyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym) zapewniających ich uczestnikom określone gwarancje procesowe, a dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznoprawnej, w stosunkach z organami administracji publicznej. Ustawodawca niniejszym przepisem, zdaniem Sądu, dążył do jak najszerszego zapewnienia indywidualnym jednostkom, prawnej ochrony przed działaniami organów, które wymykają się wszelkiej innej kontroli.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do sądu (art. 45 Konstytucji). Sąd nie ma wątpliwości, że z uwagi na przysługujące prawo do sądu, Skarżąca powinna dysponować środkiem prawnym pozwalającym jej na wszczęcie skutecznego postępowania sądowego w przypadku, gdy jej wniosek nie został uwzględniony zgodnie z żądaniem. W świetle uregulowań uchwały, w przypadku negatywnego formalnego rozstrzygnięcia wniosku strony nie uzyskuje ona roszczenia o zawarcie umowy, nie może więc skutecznie wnieść powództwa przed sąd powszechny. Brak stosunku cywilnoprawnego wyklucza bowiem powstanie sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 K.p.c. W szczególności w stanie faktycznym, którego elementem jest negatywne rozstrzygnięcie wniosku, nie pojawia się możliwość wniesienia powództwa do sądu cywilnego w oparciu o art. 64 K.c., ani uwzględnienie przez sąd cywilny powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, wniesionego na podstawie art. 189 K.p.c. (por. uchwała NSA z 24 maja 2012 r., sygn. II GSP 1/12). W sytuacji więc, gdy organ negatywnie rozpatrzy wniosek złożony na podstawie prawa miejscowego (uchwały), nie dochodzi do powstania stosunku cywilnoprawnego. Przyjęcie więc, że nie jest również dopuszczalna droga zaskarżenia negatywnego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego prowadziłoby faktycznie do naruszenia gwarantowanego stronie skarżącej przez Konstytucję RP prawa do sądu.”

Z wyżej wskazanych przyczyn nieprawidłowe jest określanie w uchwale podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska regulacji w zakresie braku możliwości zaskarżenia czynności organu polegającej na "odrzuconiu wniosku w procesie kwalifikacji".

Analizując treść Regulaminu, Kolegium tut. Izby stwierdziło ponadto, że w § 4 ust. 8-9 postanowiono, że:

"8. Po wykonaniu zadania, przez okres 5 lat od dnia otrzymania dotacji oraz przez cały okres weryfikacji wniosku, Burmistrz ma prawo przeprowadzenia kontroli.

9. Dotowany jest zobowiązany udostępnić przedmiot kontroli, przez wspomniany w ust. 8, okres czasu".

Zdaniem Kolegium cytowane wyżej postanowienia Regulaminu naruszają art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie ze wskazanym przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 wskazanego wyżej art. 403 tej ustawy, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie

udzielania dotacji i sposób jej rozliczania, jak wskazano wyżej, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Z treści cytowanego przepisu wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Zatem przepis ten jednoznacznie wskazuje na obowiązek uregulowania w tego rodzaju uchwale zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania, ale nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących kontroli realizacji zadania i jego udostępniania.

Tymczasem w § 4 ust. 8 i 9 *Regulaminu* Rada Miejska w Kartuzach zawarła postanowienia dotyczące możliwości przeprowadzenia kontroli realizacji zadania oraz udostępniania przedmiotu do kontroli *"przez okres 5 lat od dnia otrzymania dotacji oraz przez cały proces weryfikacji wniosku"*, co nie ma uzasadnienia i podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Jednocześnie Kolegium tut. Izby zaznacza, że ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący kwestii kontroli realizacji zadania (inwestycji) nie wyklucza możliwości przeprowadzania takiej weryfikacji przez podmiot dotujący i zawarcia odpowiednich zapisów dotyczących kontroli w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

Podobne stanowisko w zakresie braku podstaw do regulowania przez radę gminy zagadnień związanych z kontrolą wykorzystania dotacji w uchwale z zakresu ochrony środowiska zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19).

W podsumowaniu Kolegium tut. Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że *"przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia."* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto, stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego,

zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Z wyżej wskazanych przyczyn, w tym w szczególności z powodu niewłaściwego wypełnienia delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, Kolegium tut. Izby orzekło jej nieważność we wskazanym w sentencji zakresie przedmiotowym.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej
w Gdańsku

Izby

Obrachunkowej