



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 3401

UCHWAŁA NR 76.IX.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 16 kwietnia 2025 r.

**w sprawie uchwały Nr XIII/96/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 25 marca 2025 r.
w sprawie zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu gminy pochodzących z wpływów
z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, ust. 5, ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.
Prawo ochrony środowiska, na cele realizacji profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży –
mieszkańców Gminy Łaziska Górne**

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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwała, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XIII/96/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu gminy pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, ust. 5, ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, na cele realizacji profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży – mieszkańców Gminy Łaziska Górne, z powodu braku podstaw prawnych do regulowania w trybie powyższej ustawy zasad udzielania dotacji celowych na finansowanie kosztów niestanowiących kosztów inwestycji, w tym dla własnych jednostek organizacyjnych, działających w formie jednostek budżetowych, czym istotnie naruszono art. 403 ust. 4, ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/96/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu gminy pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, ust. 5, ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, na cele realizacji profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży – mieszkańców Gminy Łaziska Górne wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 26 marca 2025 roku. W dniu 1 kwietnia 2025 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie 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), podlega nadzorowi Izby i wszczęło wobec niej postępowanie nadzorcze. O terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy Miasta Łaziska Górne. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 16 kwietnia 2025 r., o którego terminie powiadomiono

organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W toku postępowania nadzorczego Burmistrz Miasta Łaziska Górne złożył wyjaśnienia (pismo z 9 kwietnia 2025 r.), stanowiące odpowiedź na zapytanie wystosowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.). W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 16 kwietnia 2025 r. nie wziął udziału przedstawiciel Miasta Łaziska Górne.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały, będące podstawą stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Niniejszą uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, podjęło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Miejska w Łaziskach Górnych podejmując badaną uchwałę, w podstawie prawnej uchwały przywołała art. 18 ust. 1, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 400a ust. 1 pkt 31, art. 403 ust. 2, ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.), art. 220, art. 221 ust. 1, ust. 2, ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Załącznik do powyższej uchwały stanowi Regulamin realizacji profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży finansowanej ze środków budżetu gminy pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, ust. 5, ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (zwany dalej Regulaminem). Regulamin określa warunki dofinansowania profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży – mieszkańców Gminy Łaziska Górne, z przeznaczeniem na wyjazdy w tereny czyste ekologicznie, trwające nie krócej niż 5 dni i nie dłużej niż 14 dni.

Zgodnie z pkt 2 i 3 Regulaminu:

O dofinansowanie mogą ubiegać się organizatorzy wyjazdów:

- a) *szkoły publiczne, na wyjazd uczniów klas III szkół podstawowych;*
- b) *szkoły publiczne specjalne;*
- c) *Centrum Usług Społecznych z siedzibą w Łaziskach Górnych;*
- d) *organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;*
- e) *rodzice/opiekunowie prawni uczniów klas III niepublicznych szkół podstawowych.*

Formy dofinansowania profilaktyki zdrowotnej:

- a) *poprzez zapewnienie środków w budżecie szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łaziska Górne oraz dla Centrum Usług Społecznych z siedzibą w Łaziskach Górnych,*
- b) *poprzez udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji celowej jednostkom samorządu terytorialnego z przeznaczeniem dla publicznych szkół, których organem prowadzącym nie jest Gmina Łaziska Górne,*
- c) *poprzez udzielenie dotacji celowej organizacjom pozarządowym lub podmiotom, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na podstawie zawartej umowy,*
- d) *poprzez wypłatę dofinansowania rodzicom/opiekunom prawnym uczniów klas III niepublicznych szkół podstawowych, w formie zwrotu części poniesionych przez rodzica/opiekuna prawnego kosztów wyjazdu dziecka w tereny czyste ekologicznie, w wysokości określonej w pkt 14 niniejszego Regulaminu.*

Powodem wszczęcia postępowania nadzorczego wobec powyższej uchwały były wątpliwości, jakie Kolegium Izby powzięło w wyniku analizy merytorycznej treści uchwały badanej, w kontekście wskazanej w uchwale podstawy prawnej jej podjęcia. Z tego powodu zwrócono się do organów Miasta Łaziska Górne o udzielenie wyjaśnień na poniższe pytania:

1. *Czy powyższa uchwała, w ocenie Miasta Łaziska Górne, określa zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta, jeżeli tak proszę o wskazanie podstawy prawnej, stanowiącej legitymację ustawową do jej podjęcia.*

2. Jeżeli uchwała badana określa zasady udzielania dotacji celowych, proszę o wyjaśnienie z kim zostanie zawarta umowa dotacji i na czyj rachunek nastąpi przelew środków, w przypadku o którym mowa w pkt 2 lit. a), b), c) Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały tj. gdy o dofinansowanie ubiegać się będą szkoły publiczne, szkoły publiczne specjalne, dla których Miasto Łaziska Górne jest organem prowadzącym oraz Centrum Usług Wspólnych w Łaziskach Górnych.
3. Proszę o wskazanie podstaw faktycznych i prawnych do uznania, iż uchwała badana stanowi podstawę do zapewnienia środków w budżecie szkół dla których Miasto Łaziska Górne jest organem prowadzącym oraz Centrum Usług Wspólnych w Łaziskach Górnych.
4. Czy wypłata dofinansowania rodzicom/opiekunom prawnym uczniów klas III niepublicznych szkół podstawowych, o którym mowa w pkt 3 lit. d Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, nastąpi na podstawie umowy dotacji.

Pismem GMiOŚ.ROŚ.3037.6.1.2025 z 9 kwietnia 2025 r. Burmistrz Miasta Łaziska Górne udzielił w odpowiedzi na powyższe pytania następujących wyjaśnień:

(...)

Ad 1.

W ocenie Miasta Łaziska Górne wzmiankowana powyżej uchwała określa m.in. zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta Łaziska Górne, a to na podstawie przepisów art. 127 ust. 2 pkt 3, art. 128, art. 250 ustawy o finansach publicznych oraz art. 403 ust. 2 i 3 Prawo ochrony środowiska.

Powołane przepisy stanowią podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy w przypadku, kiedy decyduje o dofinansowaniu zadań służących ochronie środowiska, w formie dotacji, w zakresie zadań własnych określonych w art. 400a ust. 1 pkt 31 Prawa ochrony środowiska, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5, i 6 Prawa ochrony środowiska, stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszonej o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkiego funduszu, o czym stanowi art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. W opisanej sytuacji organ stanowiący ustala zasady udzielania dotacji, o których mowa w art. 403 ust. 5 ww. ustawy.

Ad 2.

Umowa dotacji w przypadku, o którym mowa w pkt 2 lit. a) Regulaminu stanowiącego załącznik do Uchwały, zostanie zawarta z dyrektorami szkół publicznych, przelew środków nastąpi na rachunek bankowy szkoły, która jest organizatorem wyjazdu.

Umowa dotacji w przypadku, o którym mowa w pkt 2 lit. b) Regulaminu stanowiącego załącznik do Uchwały, zostanie zawarta z Powiatem Mikołowskim, przelew środków nastąpi na rachunek bankowy Powiatu Mikołowskiego.

Umowa dotacji w przypadku, o którym mowa w pkt 2 lit. c) Regulaminu stanowiącego załącznik do Uchwały zostanie zawarta z dyrektorem Centrum Usług Społecznych, przelew środków nastąpi na rachunek bankowy Centrum Usług Społecznych.

Ad 3.

Intencją było przedłożenie Radzie Miejskiej uchwały w sprawie zasad udzielania dofinansowania ze środków budżetu gminy pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, ust. 5, ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, na cele realizacji profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży – mieszkańców Gminy Łaziska Górne, która umożliwiałaby organowi wykonawczemu gminy ustalenie zapotrzebowania na środki finansowe w Centrum Usług Społecznych oraz w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Łaziska Górne, na realizację zadań związanych z profilaktyką dzieci i młodzieży. Po otrzymaniu informacji od dyrektorów szkół odnośnie ilości uczniów kwalifikujących się do wyjazdu środki finansowe proponowane byłyby w projekcie budżetu Miasta Łaziska Górne przed rozpoczęciem roku budżetowego. Środki te byłyby zapewniane w budżecie Miasta, ale dotyczyłyby budżetów szkół.

W 2025 r. środki w budżecie Miasta Łaziska Górne zostały zaplanowane, zgodnie z dotychczas obowiązującą uchwałą, w następujący sposób:

Dział 900 Rozdział 90019

1. Realizacja programu profilaktyki zdrowotnej na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska

- a. *wyjazdy dzieci i młodzieży z Łazisk Górnych w tereny czyste ekologicznie organizowane przez jednostki spoza sektora finansów publicznych,*

Paragraf: 2820 – 20 000 zł Paragraf: 2810 – 10 000 zł

- b. *wyjazdy dzieci i młodzieży z Łazisk Górnych w tereny czyste ekologicznie organizowane przez placówki oświatowe,*

Paragraf: 2710 – 2 000 zł

Wypłata dofinansowania rodzicom/opiekunom prawnym uczniów klas III niepublicznych szkół podstawowych, o których mowa w pkt 3 lit. d) Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, nastąpi na podstawie umowy dotacji. (...)

W wyjaśnieniach potwierdzono, że uchwała badana określa zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta Łaziska Górne, dlatego też uchwała podlega właściwości rzeczowej Kolegium RIO, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W wyjaśnieniach, jako legitymację ustawową określenia badanej uchwały, rozumianej jako akt prawa miejscowego, regulującego zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej, wskazano art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z przywołanym przepisem art. 403 ust. 5 Prawa 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.*

Przeznaczenie dotacji celowej, o której mowa w przepisie powyższym zostało skonkretyzowane w ust. 4 art. 403 ww. ustawy w brzmieniu:

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 powyższego przepisu wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że przedmiotem dotacji o której mowa w art. 403 ust. 5 ww. ustawy może być wyłącznie finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, co oznacza że przepis ten stanowi podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy jedynie w przypadku, kiedy decyduje o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych służących ochronie środowiska w formie dotacji.

Brak jest merytorycznych przesłanek aby uznać, że przedmiot dotacji celowej, o której mowa w uchwale badanej tj. dofinansowanie profilaktyki zdrowotnej dzieci i młodzieży – mieszkańców Gminy Łaziska Górne, z przeznaczeniem na wyjazdy w tereny czyste ekologicznie, mieści się zakresie pojęcia „inwestycja”. Jednocześnie zaznaczyć należy, że ustawa Prawo ochrony środowiska nie wprowadziła odrębnej definicji pojęcia „inwestycja”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl/sjp/inwestycja;2466824.html>) przez pojęcie „inwestycja” należy rozumieć:

- 1. «przeznaczenie środków finansowych na powiększenie lub odtworzenie zasobów majątkowych»*
- 2. «część dóbr wytworzonych, która nie jest przeznaczona do bezpośredniej konsumpcji»*
- 3. «przedmiot będący efektem inwestowania»*
- 4. «przeznaczenie środków finansowych i czasu na (czyjeś) kształcenie z myślą o korzyściach w przyszłości».*

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.) przez inwestycje rozumie się: *aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania przychodów w formie odsetek, dywidend (udziałów w zyskach) lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowej,*

a w szczególności aktywa finansowe oraz te nieruchomości i wartości niematerialne i prawne, które nie są użytkowane przez jednostkę, lecz są posiadane przez nią w celu osiągnięcia tych korzyści. W przypadku zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji przez inwestycje rozumie się lokaty;

Mając na względzie definicje prawne pojęcia „inwestycja” funkcjonujące w niektórych ustawach, jak i rozumienie tego pojęcia jakim posługuje się słownik języka polskiego, zdaniem Kolegium Izby brak jest podstaw do przyjęcia, iż art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi legitymację ustawową do podjęcia uchwały regulującej zasady udzielania i rozliczania dotacji, o której mowa w uchwale badanej. Z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych udzielenie dotacji, o której mowa w tej uchwale nie będzie stanowić wydatku majątkowego (inwestycyjnego) lecz wydatek bieżący. Na tej podstawie Kolegium Izby uznało, że wskazany w wyjaśnieniach Burmistrza Miasta Łaziska Górne przepis art. 403 ust. 5 Prawa Ochrony Środowiska nie może stanowić podstawy prawnej uchwały badanej z opisanych wyżej powodów o charakterze przedmiotowym.

Zdaniem Kolegium Izby, jako prawidłowej legitymacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały nie można uznać również art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przywołanego w podstawie prawnej badanej uchwały. Należy bowiem wskazać, iż przedmiot regulacji uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie tego przepisu dotyczyć ma trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, innego niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie ma w tym przepisie upoważnienia do określania zasad udzielania dotacji, zatem postanowienia podjętej na podstawie tego przepisu uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania. Nie mogą też być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, bowiem naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów to istotne naruszenie prawa. Regulacja zawarta w uchwale badanej, określająca krąg potencjalnych dotowanych, wysokość dotacji, a także warunki jej udzielenia wykracza w ocenie Kolegium Izby poza zakres pojęcia „tryb postępowania o udzielenie dotacji”, o którym mowa w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W uchwale badanej Kolegium Izby nie znajduje również postanowień, które wyczerpywałyby zakres pojęcia „sposób kontroli wykonywania zleconego zadania”, który jest istotnym elementem uchwał podejmowanych na podstawie ww. przepisu ustawy o finansach publicznych. Ocena badanej uchwały przez pryzmat art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wywołuje poważne wątpliwości w świetle kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację. Zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych: *Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Z przywołanego przepisu wynika, że status dotowanego mogą uzyskać wyłącznie podmioty zinstytucjonalizowane. Użycie zwrotu „Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku” wyłącza z kręgu potencjalnych dotowanych osoby fizyczne. Tymczasem uchwała badana w pkt 2e Regulaminu przewiduje udzielenie dotacji dla osób fizycznych, poprzez sformułowanie: „rodzice/opiekunowie prawni uczniów klas III niepublicznych szkół podstawowych”. Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, na zaliczenie do kręgu dotowanych na podstawie pkt 2d Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały badanej organizacji pozarządowych lub podmioty, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeżeli dotyczy zadań określonych w tej ustawie. Udzielenie dotacji w trybie uchwały badanej dla organizacji pożytku publicznego mogłoby nastąpić wyłącznie na realizację zadań innych niż określone w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

W tym miejscu należy odnieść się do innych uwag o charakterze podmiotowym, które w ocenie Kolegium Izby przesadzają o wadliwości badanego aktu prawa miejscowego. Cytowane powyżej wyjaśnienia Burmistrza Miasta Łaziska Górne potwierdzają, iż z każdą kategorią podmiotów wskazanych w pkt 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały badanej, mogących ubiegać się o dotację – będą zawierane umowy dotacji. Procedura ta dotyczyć zatem będzie również szkół publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łaziska Górne oraz Centrum Usług Społecznych, czyli jednostek budżetowych Gminy Łaziska Górne, w celu ustalenia zapotrzebowania na środki finansowe tych jednostek na realizację zadań związanych z profilaktyką dzieci i młodzieży, a następnie zapewnienia środków w budżecie Miasta i w planach finansowych tych jednostek budżetowych. W świetle złożonych wyjaśnień, konstrukcja

badanej uchwały zakłada nadanie własnym jednostkom budżetowym statusu dotowanego, czego dowodem ma być zawarcie z nimi umów dotacji celowej. Takie działanie pozostaje sprzeczności z podstawowymi zasadami funkcjonowania jednostek budżetowych, określonymi w ustawie o finansach publicznych, jak również wywołuje poważne zastrzeżenia na gruncie relacji cywilnoprawnych wynikających z faktu zawarcia takich umów. W art. 11-13 ustawy o finansach publicznych przedstawiono podstawowe zasady funkcjonowania jednostek budżetowych sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 11 ww. ustawy: *jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego*.

Wskazany w przywołanym przepisie brak osobowości prawnej, jak również zasada bezpośredniego pokrywania wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego uniemożliwiają zawieranie jakichkolwiek umów pomiędzy macierzystą gminą a jej jednostką budżetową, w tym umowy dotacji. Umowa dotacji, którą w charakterze dotującego podpisuje Burmistrz Miasta Łaziska Górne, a w charakterze dotowanego dyrektor jednostki budżetowej Miasta Łaziska Górne, działający na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez organ wykonawczy Gminy, w istocie stanowiąc będzie zawarcie umowy z samym sobą, co może wywoływać skutki określone w art. 108 oraz art. 58 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1060). W świetle powyższego nie ma zarówno potrzeby, jak i podstawy prawnej, by zawierać z własną jednostką budżetową umowę dotacji celowej, jako warunku zabezpieczenia środków na dany cel w budżecie gminy i planie finansowym jednostki budżetowej.

Zdaniem Kolegium Izby, do podjęcia działań mających na celu ustalenie zapotrzebowania jednostek budżetowych na środki finansowe na dany cel i zabezpieczenie tych środków w budżecie nie jest wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o charakterze prawa miejscowego. Cel ten osiągnąć można za pomocą aktów organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego lub szeroko rozumianych aktów kierownictwa wewnętrznego. Podsumowując, przyjęty zakres przedmiotowy i podmiotowy dotacji określonych w uchwale badanej nie tylko nie znajduje legitymacji ustawowej, ale wprowadza rozwiązania i mechanizmy niezgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Kolegium Izby podkreśla, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Z konstytucyjnej zasady praworządności, określonej przywołanym przepisem art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemywania 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Wr 585/06). Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Wskazać w tym miejscu można także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11), 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 domniemywania 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”*.

Dodatkowo należy wskazać również art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zarówno wskazany w przedłożonych wyjaśnieniach art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, jak też wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie stanowi pełnej i prawidłowej legitymacji ustawowej dla badanej uchwały w kształcie przyjętym przez Radę Miasta Łaziska Górne.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby – na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym – stwierdziło nieważność badanej uchwały, o czym postanowiono w § 1 niniejszej uchwały Kolegium Izby.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej