

Uchwała Nr 121/g221/D/25
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 24 lipca 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i 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. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), § 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 XIV/184/2025 Rady Gminy Dębica Kaszubska z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Dębica Kaszubska na dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska poprzez budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Dębica Kaszubska w roku budżetowym 2025

orzeka nieważność:

- § 10 Załącznika do badanej uchwały,
- § 14 pkt 6 Załącznika do badanej uchwały,
- § 19 Załącznika do badanej uchwały w zakresie słów: *"Wyniki konkursu zostaną opublikowane na stronie www.debnicakaszubska.eu."*,
- § 26 Załącznika do badanej uchwały,
- § 28 pkt 4 Załącznika do badanej uchwały,
- pkt 6 w części B Załącznika nr 1 do Regulaminu,
- Załącznika nr 4 do Regulaminu.

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIV/184/2025 Rady Gminy Dębica Kaszubska z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy Dębica Kaszubska na dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska poprzez budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Dębica Kaszubska w roku budżetowym 2025, zaś w dniu 24 lipca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badaną uchwałą Rada Gminy Dębica Kaszubska w załączniku do ww. uchwały przyjęła *Regulamin dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków*, zwanego w dalszej części *Regulaminem*.

W treści *Regulaminu*:

- w § 10 Rada Gminy postanowiła, że: *"Wnioskodawca ponosi w całości ryzyko nieudzielenia lub zwrotu dotacji związane z zastosowaniem nieodpowiednich urządzeń, poniesienia wydatków niekwalifikowanych lub nieutrzymaniu inwestycji w okresie 5 lat od daty wypłaty dofinansowania."*,
- w § 14 pkt 6 Rada Gminy postanowiła, że wnioskodawca winien złożyć: *"pisemne oświadczenie zobowiązujące inwestora do utrzymania eksploatacyjnego urządzenia przez okres 5 lat od daty wypłaty dofinansowania, pod rygorem zwrotu udzielonej dotacji;"*,
- w § 26 Rada Gminy postanowiła, że: *"Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi na zasadach określonych w art. 168, 169, 250, 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) w trybie postępowania o egzekucji w administracji."*,
- w § 28 pkt 4 Rada Gminy postanowiła, że załącznikami do regulaminu jest: *"pisemne oświadczenie zobowiązujące dotowanego (inwestora) do utrzymania eksploatacyjnego urządzenia przez okres 5 lat od daty wypłaty dofinansowania, pod rygorem zwrotu udzielonej dotacji - Załącznik nr 4;"*.

Natomiast w załączniku nr 4 do *Regulaminu* określono wzór OŚWIADCZENIA O UTRZYMANIU PRZYDOMOWEJ OCZYSZCZALNI ŚCIEKÓW PRZEZ OKRES 5 LAT OD DATY ZAKOŃCZENIA INWESTYCJI.

Ponadto, Kolegium tut. Izby zauważyło, że, w punkcie 6 części B Załącznika nr 1 do *Regulaminu* zobowiązano do założenia następującego dokumentu: *"pisemne oświadczenie zobowiązujące inwestora do utrzymania eksploatacyjnego urządzenia przez okres 5 lat od daty wypłaty dofinansowania, pod rygorem zwrotu udzielonej dotacji,"*.

Z powyższych postanowień Rady Gminy wynika, że organ stanowiący wprowadził wymóg w zakresie trwałości inwestycji w określonym w niniejszej uchwale czasie. Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego 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. Przepis ten nie upoważnia zatem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia dodatkowych warunków, innych niż wynikające z przepisów kompetencyjnych. Zdaniem tut. Kolegium w podstawie prawnej do ustalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji z zakresu ochrony środowiska nie mieści się kompetencja dla organu stanowiącego do nakładania na wnioskodawców dodatkowych obowiązków, tj. w zakresie trwałości zadania przez wskazany w uchwale okres. Jednocześnie Kolegium tut. Izby zwraca uwagę, że ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego kwestii trwałości inwestycji w określonym czasie nie wyklucza możliwości przeprowadzania kontroli przez podmiot dotujący oraz nie wyklucza wprowadzenia obowiązku utrzymania trwałości inwestycji

w określonym czasie i zawarcia odpowiednich zapisów umownych dotyczących kontroli przez organ wykonawczy, a także zapisów w zakresie wymogu trwałości inwestycji w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

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 ustawowym. 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 orzecnictwie 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).

Dodatkowo, Kolegium tut. Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, czy powielania w aktach prawa miejscowego. W badanej uchwale zawarto natomiast sformułowanie o treści: *"pod rygorem zwrotu udzielonej dotacji"*. Tego typu unormowania zawarte w uchwale będącej aktem prawa miejscowego są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której przenosi on prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

W ocenie tut. Kolegium poza delegacją ustawową, określoną w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, wykracza także zapis zawarty w zdaniu drugim § 19 *Regulaminu* o treści: *"Wyniki konkursu zostaną opublikowane na stronie www.debnicakszaubska.eu"*.

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku należy stwierdzić, że powyżej zacytowane postanowienia uchwały Rady Gminy Dębica Kaszubska naruszają w sposób istotny przepisy wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, upoważniające do uregulowania w przedmiotowej uchwale jedynie zasad udzielenia dotacji oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji, a nie stanowienia dodatkowych regulacji niezwiązanych z zasadami udzielania dotacji na dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska poprzez budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, tj. stanowienia regulacji związanych z publikowaniem informacji o przyznanych dotacjach.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje jednocześnie, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi została ściśle określona w art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego jej uregulowania, czy powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której przenosi on prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest jednolite stanowisko, zgodnie z którym za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II Sa/Ka 1831/02, z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Ustalenie zatem w badanej uchwale powyższych postanowień stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego określonych w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz pozostaje także w sprzeczności z ww. przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

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 Izby Obrachunkowej
w Gdańsku