

Uchwała nr 28/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 23 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Oława nr XV/117/2025
z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zasad udzielania w 2025 r. dotacji kołom łowieckim
na realizację odbudowy populacji gatunków zwierzyny drobnej

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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Oława nr XV/117/2025 z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zasad udzielania w 2025 r. dotacji kołom łowieckim na realizację odbudowy populacji gatunków zwierzyny drobnej — z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Oława nr XV/117/2025 z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zasad udzielania w 2025 r. dotacji kołom łowieckim na realizację odbudowy populacji gatunków zwierzyny drobnej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 31 marca 2025 roku.

Wymienioną uchwałą Rada Gminy Oława powołując się na art. 10 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), dalej zwanej „u.s.g.”, art. 400a ust. 1 pkt 42 w zw. z art. 403 ust. 2, 4 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.), dalej zwanej „p.o.ś.”, art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), dalej zwanej „u.f.p.” oraz przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania artykułów 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, określiła zasady udzielania dotacji kołom łowieckim na realizację odbudowy populacji gatunków zwierzyny drobnej wskazując, że celem ww. dofinansowania jest wzrost liczby i odbudowanie populacji gatunków zwierzyny drobnej tj. kuropatw, niegdyś licznych i wszechobecnych w środowisku, których populacja w ostatnim czasie drastycznie zmalała (§ 1 załącznika nr 1 do uchwały).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I. Zgodnie z art. 126 u.f.p. dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Powołana regulacja oznacza, że o dopuszczalności posłużenia się dotacją, jako wydatkiem budżetu jednostki samorządu terytorialnego, decyduje ustawodawca. Przepis ustawowy upoważniający do udzielenia dotacji definiuje również przeznaczenie dotacji związane z określonym zadaniem publicznym — udzielenie dotacji ma bowiem służyć realizacji celu publicznego. Dokonanie wydatku z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w formie dotacji uzależnione jest zatem od istnienia w przepisach ustawowych normy kompetencyjnej uprawniającej do udzielenia dotacji. Norma ta zazwyczaj określa rodzaj dotacji, jej beneficjentów, przeznaczenie, wysokość dotacji oraz inne regulacje dotyczące trybu jej udzielenia i rozliczenia. Prawo przewiduje niekiedy, że dotycząca określonej dotacji regulacja ustawowa zostanie uszczegółowiona aktami prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi znajdować oparcie w obowiązującym prawie. Zarówno

w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Ze względu na powyższe, w odniesieniu do badanej uchwały niezbędne jest rozstrzygnięcie, czy na gruncie obowiązującego prawa dopuszczalne jest ustanowienie przez radę gminy w drodze uchwały zasad udzielania dotacji na cel w tej uchwale określony. Powyższe bezpośrednio wiąże się z koniecznością stwierdzenia, czy zadanie które na podstawie wymienionej uchwały ma być dofinansowane jest zadaniem realizującym cele publiczne związane z zadaniami gminy.

W pierwszej kolejności analizie należy poddać regulacje podane w podstawie prawnej badanej uchwały.

Z art. 10 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g. wynika, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, oraz że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. W ocenie Kolegium Izby żadna z powołanych regulacji nie odnosi się do przedmiotu objętego badaną uchwałą. Uchwała ta nie dotyczy bowiem ani współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, ani współpracy ze społecznościami innych państw. Powołane regulacje ustawowe w żadnej mierze nie mogły zatem stanowić podstawy podjęcia ww. uchwały.

Podstawy tej nie mógł również stanowić art. 220 u.f.p., który odnosi się do pomocy udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego. Na podstawie badanej uchwały dotacja ma być bowiem udzielana kołom łowieckim.

Powołany w podstawie prawnej badanej uchwały art. 403 ust. 2, 4, i 6 p.o.ś. stanowi, że do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w art. 403 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. Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo z jednostką, o których mowa w ust. 4. W przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Powołane regulacje określają cele z zakresu ochrony środowiska, które mogą być przez gminy finansowane, formę w jakiej finansowanie to może być realizowane, wskazują także na wymóg zawarcia z dotowanym umowy o udzielenie dotacji oraz konieczność uwzględnienia przy jej udzielaniu zasad dotyczących pomocy publicznej.

Ze wskazanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 400a ust. 1 pkt 42 p.o.ś. wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje inne niż wymienione w ust. 1 pkt 1-41 tego artykułu zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska. Treść tej regulacji w istocie powoduje, że katalog zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej określony w art. 400a ust. 1 nie ma charakteru zamkniętego.

Powyższe w ocenie Kolegium nie oznacza jednak, że podejmując uchwałę określającą zasady udzielania dotacji na zadania związane z ochroną środowiska, rada gminy może wyznaczać w ww. zakresie cele stanowiące przedmiot finansowania lub dofinansowania ze środków budżetu gminy, w sposób dowolny, tj. bez uwzględnienia całokształtu regulacji obowiązujących w tym zakresie, z pominięciem regulacji zawartych w innych ustawach, czy też ograniczeń wynikających z innych przepisów prawa.

Wskazać bowiem należy, że stosowanie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580) do zadań własnych gminy należy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, przez które rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich

właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt). W aktualnym stanie prawnym poza zakresem zadań własnych gminy pozostaje natomiast zapewnienie opieki zwierzętom wolno żyjącym (dzikim). W konsekwencji powyższego gmina pozbawiona jest podstawy materialno-prawnej do dokonywania wydatków związanych z pomocą takim zwierzętom.

Dodatkowego podkreślenia wymaga, że stosownie do art. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. z 2023 r. poz. 1073, z późn. zm.) zwierzęta łowne w stanie wolnym, do których – na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz.U. 2023 poz. 2454) – należy zaliczyć kuropatwy, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa.

Podkreślenia wymaga również, że zgodnie z art. 4 ust. 1 Prawo łowieckie gospodarka łowiecka to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny. Na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez dzierżawców albo zarządców. Stosownie do art. 6 ww. ustawy naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 7 ustawy Prawo łowieckie).

Z powołanych regulacji nie wynika zatem, że zadania, które mają zostać objęte dofinansowaniem na podstawie badanej uchwały mogą być realizowane jako zadanie własne gminy. Powołane w jej podstawie prawnej przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska jako takie nie mogą stanowić samoistnej podstawy usprawiedliwiającej jej podjęcie.

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 403 ust. 4 i 5 p.o.ś. w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle powołanego art. 7 Konstytucji, każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego. Artykuł 403 ust. 4 i 5 p.o.ś. stanowi podstawę podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały określającej zasady udzielania dotacji celowej na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, o których mowa w art. 403 ust. 2 tej ustawy. Regulacje te nie stanowią jednak podstawy do kształtowania w drodze uchwały rady gminy zakresu możliwych do sfinansowania przez gminę zadań poprzez rozszerzenie tego zakresu o zadania, których nie można zaliczyć do zadań własnych gminy.

II. W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania artykułów 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. W załączniku nr 1 uchwały zawarto natomiast następujące regulacje:

„§ 3. 1. Dotacja udzielana na podstawie niniejszej uchwały stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013.

2. Koło łowieckie ubiegające się o dotację musi spełniać warunki określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013, a w szczególności nie może otrzymać łącznej pomocy de minimis przekraczającej 200 000 euro w okresie trzech kolejnych lat podatkowych.

3. Koło łowieckie składając wniosek o dotację, zobowiązane jest do dołączenia oświadczenia, że w okresie trzech ostatnich lat podatkowych nie otrzymało pomocy de minimis, bądź określenia wysokości pomocy de minimis, którą już otrzymało, oraz przedstawienia dokumentów potwierdzających jej wysokość.

4. W przypadku, gdy całkowita kwota pomocy de minimis udzielona danemu kołu łowieckiemu w ciągu ostatnich trzech lat podatkowych przekroczy dopuszczalny limit, dotacja nie może zostać przyznana.”.

Udzielanie pomocy de minimis w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2030 r. reguluje rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023). Zastąpiło ono rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013, ze zm.).

Stosownie do art. 403 ust. 5 i 6 p.o.ś. dotacje na zadania związane z ochroną środowiska udzielane są na zasadach określonych w uchwale przez organ stanowiący gminy. W przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne

zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. Zasady udzielenia dotacji powinny zatem zostać określone w sposób kompleksowy, a jednocześnie taki, który umożliwi udzielanie dotacji w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Ustalenie w § 3 załącznika do uchwały i w podstawie prawnej tej uchwały, że udzielanie pomocy de minimis nastąpi na warunkach określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108, tj. na warunkach określonych w akcie, który już nie obowiązuje, z pominięciem warunków określonych w obowiązującym rozporządzeniu Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r., nie zapewnia realizacji tej reguły.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 468) wynika, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Wraz z uchwałą nie przesłano dokumentów, z których wynikałoby, że ww. obowiązek został zrealizowany.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Oława przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus