



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 2389

Uchwała Nr 101/g220/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 12 czerwca 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. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 468), art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 647), 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.) oraz § 115 w związku 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 XIII/135/2025 Rady Gminy Damnica z dnia 15 maja 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania polegające na usuwaniu wyrobów zawierających azbest z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Damnica

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 20 maja 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIII/135/2025 Rady Gminy Damnica z dnia 15 maja 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania polegające na usuwaniu wyrobów zawierających azbest z nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Damnica, zaś w dniu 12 czerwca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą, powołując się w podstawie prawnej m.in. na art. 403 ust. 2, 4-5a pkt 1 i ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Gminy Damnica przyjęła *Regulamin finansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Damnica na lata 2025-2032*", stanowiący załącznik do ww. uchwały.

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

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Gminy Damnica w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały zawarła następujący zapis: *"Dotacja celowa może być udzielona osobom fizycznym oraz wspólnotom mieszkaniowym, które nie są przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r.*

poz. 236 ze zm.). *Dotacja udzielana jest na zadanie polegające na usuwaniu wyrobów zawierających azbest z nieruchomości położonych na terenie Gminy Damnica.*”.

Z treści cytowanych zapisów § 1 ust. 2 uchwały wynika zatem, że krąg podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o udzielenie dotacji może obejmować także rolników.

Odniesienie się w uchwale do przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.) w celu wyłączenia rolników z możliwości skorzystania z określonych form wsparcia finansowego należy uznać za nieuzasadnione i błędne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy jej przepisów nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw, hodowli, ogrodnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Tym samym rolnik prowadzący typową działalność rolniczą nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że nie został pozbawiony możliwości ubiegania się o dotację, o ile spełnia inne wymagania wskazane w uchwale.

Z powyższych względów przyznanie dotacji celowej na podstawie badanej uchwały może stanowić pomoc publiczną lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zaś jej udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (UE).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którym projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy jej projekt został zgłoszony i przesłany do Ministerstwa Rolnictwa. W wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z pracownikiem Urzędu Gminy Damnica uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Nieprzedstawienie projektu uchwały ww. organowi, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości.

Analizując treść *Regulaminu* Kolegium tut. Izby stwierdziło ponadto, że w § 3 ust. 5 załącznika do badanej uchwały postanowiono, że: *"Dotujący ma prawo do żądania wyjaśnień oraz przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji na każdym etapie realizacji zadania."*

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.

Tymczasem w § 3 ust. 5 *Regulaminu* Rada Gminy Damnica zawarła postanowienia dotyczące żądania wyjaśnień oraz przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji na każdym etapie

realizacji zadania, 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).

Ponadto w wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że w § 3 ust. 6 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż: *„Wykorzystanie dotacji celowej niezgodnie z niniejszą uchwałą lub niedotrzymanie warunków zawartej umowy, powoduje konieczność zwrotu przez podmiot otrzymanej dotacji wraz z należnymi odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, na zasadach określonych w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).”*

Zakwestionowany przepis uchwały przewiduje obowiązek zwrotu otrzymanej dotacji wraz z odsetkami w przypadku „niedotrzymania warunków zawartej umowy” co powoduje, że cały

zapis stanowi częściowo powtórzenie oraz modyfikację art. 251 ust. 1 i art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią art. 251 ust. 1: *"Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4."*, natomiast art. 252 ust. 1 brzmi: *"Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2."*

W związku z powyższym, zdaniem tut. Kolegium, nie ma potrzeby ani podstaw do powielania, a tym bardziej do modyfikacji zapisów ustawowych. Rada Gminy Damnica tym samym przekroczyła granice delegacji ustawowej, na podstawie której została podjęta uchwała.

Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem wprowadzenie do aktów prawa miejscowego regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego należy traktować jako istotne naruszenie prawa (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Gd/266/16). Jednocześnie orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy lokalne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalna, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących powiatowi.

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

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