



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2517

UCHWAŁA NR 6/255/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 lutego 2024 r.

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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LV/521/24 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy i Miasta Odolanów na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

W przedmiotowej uchwale, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 14 lutego 2024 r., Rada Gminy i Miasta Odolanów powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska postanowiła o określeniu zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 28 lutego 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) 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 ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Gminy i Miasta Odolanów w dniu 8 lutego 2024 r. podjęła uchwałę Nr LV/521/24 w sprawie zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy i Miasta Odolanów na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Z postanowień § 1 ust. 5 wynika, że Rada Gminy i Miasta przewidywała udzielanie pomocy de minimis. W uzasadnieniu poinformowano, że projekt uchwały został przedłożony Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Oceniając postanowienia uchwały Kolegium ustaliło, że określając ogólne warunki ubiegania się o dotację na realizację inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Rada w § 1 ust. 3 postanowiła: „Do korzystania z dofinansowania uprawnione są podmioty wskazane w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 54)”. Z kolei z § 1 ust. 4 wynika, że: „Do ubiegania się o dotację uprawnione są podmioty, o których mowa w ust. 3, posiadające prawo własności do budynków mieszkalnych położonych na terenie Gminy i Miasta Odolanów”.

Zatem Rada Gminy i Miasta Odolanów określając podmioty, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, ograniczyła krąg podmiotów tylko do tych, które posiadają prawo własności budynków mieszkalnych. Tym samym nie wszystkim podmiotom, które z mocy art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska mogą się ubiegać o dotację, dotacja zostanie udzielona.

Zawężenie uprawnionych do otrzymania dotacji tylko do właścicieli nieruchomości mieszkalnych spowoduje, iż zarówno podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych (osoby fizyczne, osoby prawne, wspólnoty mieszkaniowe, przedsiębiorcy), jak i jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi takiej dotacji nie mogą otrzymać w przypadku, gdy kryteria określone w § 1 ust. 4 uchwały nie zostaną spełnione.

Własność, nie jest jedyną formą prawną umożliwiającą dysponowanie nieruchomością. Przez tytuł prawny do władania nieruchomością rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe (użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę) albo stosunek zobowiązaniowy (umowa najmu, dzierżawy).

W ocenie Kolegium postanowienia § 1 ust. 4 naruszają przepisy art. 403 ust. 4 wskazanej wyżej ustawy w sposób istotny.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły 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 domniemania 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. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może

prować do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Rada była zatem zobowiązana do ustalenia zasad udzielania dotacji w szczególności trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczenia, a nie do ograniczenia określonego ustawowo kręgu podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 4 ust. 3 uchwały Rada Gminy i Miasta Odolanów postanowiła: „3. *Przedsiębiorca ubiegający się o dotację stanowiącą pomoc de minimis w tym pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, zobowiązany jest do dostarczenia wraz z wnioskiem:*

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, jaką otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, oraz

2) informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. nr 53, poz. 311, ze zm.) albo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. nr 121 poz. 810)”.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy i Miasta Odolanów błędnie określiła dokumenty, jakie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązane są złożyć podmioty ubiegające się o dotację stanowiącą pomoc de minimis w rolnictwie albo pomoc de minimis w rybołówstwie.

Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „*Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:*

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;

2) (uchylony);

3) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”.

Zakres informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz wzór formularza tych informacji, określone zostały - odrębnie od zakresu informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis - w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810), wydanym na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Natomiast obowiązek przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie wnioskodawca otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, dotyczy wyłącznie podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis udzielaną od dnia 1 stycznia 2024 r. na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 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 r.).

Kolegium Izby wskazuje, że również w załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji, w części dotyczącej wykazu wymaganych dokumentów, zawarto treść w brzmieniu: „*f) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, jaką otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie”.*

Ponadto wskazać należy, że w zakresie określenia terminu składania wniosków o dotacje wystąpiła niespójność postanowień uchwały zawartych w § 4 ust. 5 w brzmieniu: „*Wnioski wraz z załącznikami należy składać do dnia 30 września każdego roku budżetowego: (...)*”, a treścią § 6 uchwały, tj.: „*Ogłoszenie o naborze wniosków określające miejsce i termin ich składania będzie podane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy i Miasta Odolanów, na stronie internetowej urzędu oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy i Miasta Odolanów. Termin składania wniosków określony w ogłoszeniu nie może być krótszy niż 14 dni od dnia ogłoszenia*”. W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą budzić wątpliwości wnioskodawcy, natomiast przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by jednoznacznie wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.