



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 kwietnia 2025 r.

Poz. 3801

UCHWAŁA NR 7/461/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 8 kwietnia 2025 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 2025 r. poz. 7) w związku z 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 w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIV.137.2025 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVIII.407.2021 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 30 listopada 2021 r. określającej zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska realizowanych na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 marca 2025 r., Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 5 oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, dokonała zmiany uchwały Nr XLVIII.407.2021 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 30 listopada 2021 r. określającej zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska realizowanych na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków.

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 8 kwietnia 2025 r.

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

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.), finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 31, 32 i 38-42 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

Zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa powyżej, może polegać na udzieleniu dotacji

celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalenia 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 określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Ponadto, stosownie do art. 403 ust. 5a ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 5 może także określić kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej, dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w art. 403 ust. 5a pkt 2.

Z kolei z art. 403 ust. 6 wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 403 ust. 4 i 5 (w obowiązującym wówczas brzmieniu), podjęła w dniu 30 listopada 2021 r. uchwałę Nr XLVIII.407.2021 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce określającą zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska realizowanych na terenie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków.

Badana uchwała jest uchwałą zmieniającą uchwałę Nr XLVIII.407.2021 z dnia 30 listopada 2021 r., która (jak wynika z postanowień § 6 ust. 3 uchwały zmienianej) przewidywała udzielenie pomocy przedsiębiorcom. W takiej sytuacji jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Projekt uchwały zmienianej był zgłoszony – w trybie 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, z późn. zm.) – Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania dotacji.

W myśl art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702, z późn. zm.) projekt programu pomocowego (przez co w ocenie Kolegium Izby należy rozumieć również uchwałę zmieniającą uchwałę pierwotną w tej sprawie) przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast stosownie do art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie 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.

Programem pomocowym może być m.in. uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (lub jej zmiana), na podstawie której podmioty prowadzące działalność gospodarczą będą mogły ubiegać się o udzielenie pomocy publicznej (np. w formie udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego). W myśl przywołanych powyżej przepisów warunkiem podjęcia uchwały (lub jej zmiany), której przedmiotem byłoby udzielenie pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jest zgłoszenie projektu tej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Prezes Urzędu lub minister właściwy do spraw rolnictwa w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania

pomocy, które organy jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględnić podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Na wezwanie Izby do złożenia wyjaśnień, czy i kiedy projekt przedmiotowej uchwały został przekazany Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesowi UOKiK oraz czy wskazane organy wniosły zastrzeżenia do przedłożonego projektu uchwały, Kierownik Referatu Geodezji, Budownictwa i Ochrony Środowiska działający z upoważnienia Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w złożonym piśmie poinformował, że projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani Ministrowi Rolnictwa.

Zdaniem Kolegium Izby projekt uchwały zmieniającej poprzednią uchwałę również powinien być zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ustawodawca nie uzależnia obowiązku przedłożenia do zaopiniowania aktu normatywnego od tego czy jest to de facto nowy projekt lub zmiana dotychczas obowiązującego.

Niezgłoszenie projektu uchwały wymienionym organom stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co - zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych – należy zaliczyć do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 stycznia 2023 r. sygn. akt VIII SA/Wa 912/22, skoro projekt uchwały pierwotnej podlegał zgłoszeniu Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, to również projekt uchwały zmieniającej uchwałę pierwotną podlega temu zgłoszeniu.

We wskazanym wyroku (dotyczył zmiany wprowadzonej do uchwały pierwotnej polegającej na wydłużeniu terminu złożenia wniosków o rozliczenie dotacji, jednakże argumentacja jest adekwatna do zmiany wysokości udzielanej dotacji wprowadzonej badaną uchwałą) Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził:

„Sąd podziela pogląd organu nadzoru, że z takim stanowiskiem skarżącej nie można się zgodzić. Uchwała nr (...) jest bowiem kontynuacją uchwały pierwotnej i dotyczy terminu rozliczenia dotacji udzielanej przedsiębiorcom. Uchwała zmieniająca nie mogłaby istnieć w obrocie prawnym samodzielnie, jest bowiem ściśle związana z uchwałą pierwotną. Nie można dzielić na odrębne części uchwały pierwotnej i uchwały ją zmieniającej, gdyż przepisy art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej należy rozumieć sensu largo. Na potwierdzenie tej tezy należy przywołać przepisy art. 403 ust. 5 oraz art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), zgodnie z którymi zasady udzielania dotacji celowej, obejmują również sposób jej rozliczania, a w przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczna lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. W podstawie prawnej podjęcia uchwały nr (...) wskazano m.in. przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Skoro w wyrażeniu "udzielanie dotacji" mieści się również sposób jej rozliczania, to termin złożenia wniosków o rozliczanie dotacji jest częścią składową etapu sposobu jej rozliczania. Skoro zaś dotacja stanowi pomoc de minimis/pomoc de minimis w rolnictwie, to jej udzielenie (w rozumieniu sensu largo) powinno nastąpić z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Tym samym, rozliczanie tej dotacji, w tym określenie terminu złożenia wniosków o rozliczenie dotacji, stanowi również etap udzielania dotacji. Jest to już etap końcowy udzielania dotacji, który powinien być zbadany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rozwoju Wsi i Rolnictwa na podstawie kryterium legalności.

Trafnie wskazuje organ nadzoru, że zmiana uchwały pierwotnej polegała na wydłużeniu terminu rozliczania dotacji. Już z samego faktu wydłużenia terminu rozliczania dotacji przedsiębiorcom, wynika, że mamy do czynienia z kontynuacją wsparcia na rzecz przedsiębiorców. Zmienione w części brzmienie § 5 ust. 3 uchwały pierwotnej, zawarte w uchwale zmieniającej, spełnia wszystkie przesłanki pomocy publicznej wymienione w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ponieważ zapis odnosi się do wąskiej grupy beneficjentów, dotyczy przedsiębiorców, ma charakter selektywny, stanowi przysporzenie ze środków publicznych, grozi zakłóceniem konkurencji i ma wpływ na handel wewnątrzspółnotowy.”

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że badaną uchwałą zmieniono jedynie § 4 ust. 2 uchwały pierwotnej, regulujący wysokość dofinansowania jakie może uzyskać wnioskodawca, nie dokonano zmian innych postanowień uchwały pierwotnej, w tym:

— § 6 ust. 3 pkt 1, który stanowi: „Jeżeli o dofinansowanie ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja – w zakresie w jakim dotyczy tej działalności – stanowi pomoc de minimis, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013r. w sprawie stosowania art.107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L nr 352 z 24.12.2013r.) w okresie obowiązywania tj. do dnia 31 grudnia 2023 r.”,

— § 6 ust. 5 pkt 1, który stanowi: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, 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.”.

Izba wskazuje zatem, że postanowienia § 6 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 5 pkt 1 uchwały pierwotnej są nieprawidłowe (nieaktualne), bowiem w dniu 1 stycznia 2024 r. weszło w życie 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. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2831), w którym w art. 3 ust. 2 postanowiono: „Całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie trzech lat”. Natomiast w punkcie 11 preambuły do rozporządzenia wskazano, że „Okres trzech 3 lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznaną w ciągu minionych trzech lat”.

Natomiast w dniu 16 grudnia 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Komisji (UE) 2024/3118 z dnia 10 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 2024/3118 z 13.12.2024). Rozporządzeniem tym zmieniony został m.in. art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9, z późn. zm.), który otrzymał brzmienie: "Całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 50 000 EUR w okresie trzech lat.". Z kolei w pkt 4 preambuły do rozporządzenia Komisji (UE) 2024/3118 z dnia 10 grudnia 2024 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym wskazano, że: "W celu dostosowania do rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 okres, jaki należy brać pod uwagę do celów oceny zgodności z pułapami określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1408/2013, powinien zostać zmieniony z 3 lat podatkowych na 3 lata. Okres ten należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznaną w ciągu minionych 3 lat."

Konieczne jest zatem wprowadzenie stosownych zmian do uchwały pierwotnej we wskazanym zakresie.

Mając na uwadze powyższe 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.