



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 5789

UCHWAŁA NR 13.814.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 9 lipca 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 XV/110/2025 Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy i Miasta Raszków na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy i Miasta Raszków, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XV/110/2025 z dnia 25 czerwca 2025 r. doręczoną tutejszej Izbie w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Gminy i Miasta Raszków powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy i Miasta Raszków, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia.

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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 9 lipca 2025 r.

Rozpatrując sprawę 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 2025 r. poz. 647, z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazaną do wojewódzkich funduszy.

Według dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z budżetu gminy lub powiatu mogą być udzielane dotacje - na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Zgodnie z art. 403 ust. 5, którym rada gminy albo rada powiatu określa, w drodze uchwały, 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 oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Stosownie natomiast do ust. 5a art. 403 ww. ustawy, 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 albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej 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.

Korzystając z powyższego upoważnienia Rada Gminy i Miasta Raszków podjęła w dniu 25 czerwca 2025 r. badaną uchwałę. Zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy i Miasta Raszków określa Regulamin stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Przedmiotowa uchwała w § 3 ust. 2 stanowi, że: „*W przypadku wnioskodawcy objętego przepisami o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie wraz z wnioskiem powinny zostać złożone dokumenty dotyczące otrzymanej pomocy publicznej*”. Z kolei § 8 ust. 1 Regulaminu, który stanowi załącznik nr 1 do badanej uchwały, przewiduje udzielanie pomocy de minimis. W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że projekt uchwały został przesłany do zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przesłanych przez Jednostkę w dniu 30 czerwca 2025 r. opinii wynika, że zarówno Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosili do projektu uchwały zastrzeżenia i uwagi dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy de minimis. Zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa UOKiK zostały uwzględnione w projekcie uchwały. Natomiast uwagi przedstawione przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące m.in. uzupełnienia projektu uchwały o przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury oraz w odniesieniu do propozycji nadania nowego brzmienia § 8 projektu uchwały w zakresie postanowień dotyczących pomocy de minimis w rolnictwie i pomocy de minimis w rybołówstwie nie zostały uwzględnione. Tym samym zawarte w § 8 Regulaminu postanowienia dotyczą wyłącznie przypadku, gdy dla wnioskodawcy udzielana dotacja stanowić będzie pomoc de minimis.

Ponadto w załączniku nr 1 do Regulaminu stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji w części pn.: „Do wniosku załączam:” w pkt 1 lit. b (winien być pkt 4 lit. b) w zakresie wymaganych dokumentów i informacji postanowiono: „*zgodnie z Rozporządzeniem 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 wszystkie zaświadczenia 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*”

Kolegium Izby wskazuje, że na mocy 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 (Dz. Urz. UE L 2024/3118 z 13.12.2024), które weszło w życie z dniem 16 grudnia 2024 r., 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. 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 przyznanej w ciągu minionych 3 lat."*

Z powyższego wynika, że od dnia 16 grudnia 2024 r. podmiot ubiegający się o udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r., zobowiązany jest do przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie otrzymał w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie. Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że również ww. części załącznika nie uzupełniono o przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że w § 6 ust. 2 Rada Gminy i Miasta Raszków postanowiła: *„Wnioskodawca może uzyskać dotację po udokumentowaniu fakturą lub rachunkiem poniesionych kosztów związanych z zakupem lub montażem oczyszczalni w maksymalnej wysokości 2.000,00 zł (słownie złotych: dwa tysiące złotych), jednak nie więcej niż kwota określona na podstawie przedłożonych faktur lub rachunków”*.

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Gminy i Miasta Raszków nie określiła jednoznacznie wysokości dotacji, o udzielenie której mogą ubiegać się uprawnione podmioty. Rada wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – *"w maksymalnej wysokości 2.000,00 zł"*, pozostawiając tym samym swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół organowi wykonawczemu. Taki sposób określenia wielkości dotacji narusza prawo. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia organu stanowiącego do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis kompetencyjny mówi wprost o *"zasadach udzielania dotacji"*, przez które należy rozumieć ogólne i generalne postanowienia określające, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji – sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, forma załatwienia wniosku, a także sposób jej rozliczenia.

Brak jednoznacznego określenia wysokości dotacji i przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3664/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił pogląd, iż: *"organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać"*. W dalszej części uzasadnienia Sąd wskazał, że: *"W uchwale powinno być ukierunkowanie dla organu decydującego o wysokości dotacji; może to być powiązane np. z wielkością inwestycji, z jej skutkami i celami, interesem danej społeczności."*

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy i Miasta Raszków działając na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu Gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Kolegium Izby wskazuje, że 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 wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, iż: *"organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa"*, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

W § 11 Regulaminu zawarto postanowienie w brzmieniu: *„Udzielona dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami określonymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...), w przypadku eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji, opracowanych przez producenta (dostawcę) urządzeń”*

Kolegium Izby wskazuje, iż kwestia zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych tj. w art. 251 ustawy odnoszącym się do zwrotu dotacji niewykorzystanych w terminie oraz w art. 252 ustawy odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienie przywołanego powyżej § 11 Regulaminu w sposób odmienny od ustawowego określa przypadki podlegające zwrotowi dotacji. Tym samym, cytowane wyżej postanowienie narusza wskazane wyżej przepisy prawa w sposób istotny.

Ponadto w § 12 ust. 1 Regulaminu zawarto postanowienie o treści: *„Nadzór nad przestrzeganiem i egzekwowaniem przepisów niniejszego Regulaminu pełni Burmistrz Gminy i Miasta Raszków”*.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie zawarte w § 12 ust. 1. Regulaminu, odnoszące się do nadzoru nad przestrzeganiem i egzekwowaniem przepisów Regulaminu przez Burmistrza Gminy i Miasta Raszków wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z przepisu tego wynika bowiem upoważnienie do określania przez radę gminy zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. Z kolei na podstawie ust. 5a (art. 403 ww. ustawy) 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 albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Kolegium Izby wskazuje także, że w załączniku nr 1 do Regulaminu stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji, w części pn.: „Do wniosku załączam:” zawarto pkt 2 (który winien być oznaczony jako pkt 5) o treści: *„opinii zarządcy sieci kanalizacyjnej, gdy jest wymagana”*, co jest niespójne z treścią § 7 ust. 5 Regulaminu, który określa wymagane dokumenty jakie należy załączyć do wniosku.

Ponadto w części pn.: „Oświadczam, że:” w pkt 1) wyżej przywołanego załącznika zawarto postanowienie o treści: *„zapoznałem/łam się z zasadami udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków na obszarze gminy Raszków określonej w Uchwale Nr Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 2025 r.”*.

Kolegium Izby wskazuje, że załącznik do badanej uchwały stanowi jej integralną część i dotyczy tylko tej konkretnej uchwały, w związku z powyższym pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz

z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe – z postanowień uchwały musi jednoznacznie wynikać jakiego aktu prawnego dotyczy oświadczenie.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały w odniesieniu do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, podano błędne dane promulgacyjne tj. „Dz.U. z 2024 r., poz. 54 ze zmianami”, zamiast Dz. U. z 2025 r., poz. 647 ze zmianami”

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.