



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 sierpnia 2025 r.

Poz. 5987

UCHWAŁA NR 14.859.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 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 XII/78/2025 Rady Miejskiej w Kobylinie z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Kobylin na wymianę źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródło ciepła na terenie Gminy Kobylin, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały oraz zasady spójności.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XII/78/2025 z dnia 26 czerwca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 lipca 2025 r. Rada Miejska w Kobylinie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2, 4, 5, 5a ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Kobylin na wymianę źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródło ciepła na terenie Gminy Kobylin.

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 22 lipca 2025 r.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Stosownie natomiast do przepisów 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.

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 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.

Z kolei z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że 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 Miejska w Kobylinie podjęła w dniu 26 czerwca 2025 r. badaną uchwałę. Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Kobylin na dofinansowanie wymiany źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródło ciepła określa Regulamin stanowiący załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

W § 3 ust. 2 Regulaminu postanowiono: „*W przypadku ubiegania się o dotacje przez przedmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji w dotowanym budynku lub lokalu dotacja dotycząca tej działalności stanowi, w zależności od jej sektora, pomoc de minimis albo pomoc de minimis w rolnictwie, albo pomoc de minimis w rybołówstwie a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych odpowiednio w:*

1) rozporządzeniu Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L nr 2023/831 z 15.12.2023r);

2) rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 2013/352 z 24.12.2013, s. 9 z późn. zm.);

3) w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L 2014/19 z 28.06.2014r, z późn. zm.).”

Kolegium Izby wskazuje, że w zdaniu pierwszym § 3 ust. 2 Regulaminu wskazano „(...) **przedmiot** prowadzący działalność gospodarczą (...)”, zamiast „(...) **podmiot** prowadzący działalność gospodarczą (...)”.

Projekt uchwały został przesłany do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przesłanych przez Jednostkę w dniu 18 lipca 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 nie zostały uwzględnione w odniesieniu do propozycji uzupełnienia wzoru wniosku o przyznanie dotacji (załącznik Nr 1 do Regulaminu) o odpowiednie informacje pozwalające na ustalenie, czy dotacja stanowi pomoc de minimis, a jeżeli tak, w jakiej części.

Nie została również uwzględniona uwaga przedstawiona przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotycząca uzupełnienia projektu uchwały o przepisy odnoszące się do zaświadczeń o uzyskanej pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie jakie podmiot ubiegający się o pomoc winien dołączyć do wniosku.

W dalszych postanowieniach § 3 Regulaminu załączonego do badanej uchwały Rada postanowiła:

„4. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, o której mowa w ust.3 pkt. 1, 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 okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,

2) informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. z 2024r. poz. 40 ze zm.)

5. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, o której mowa w ust.3 pkt.2) i pkt.3), jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

1) dokumentów określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,

2) informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2010r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2024r. poz. 40 ze zm.).”

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.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że wystąpiła niespójność pomiędzy postanowieniami Regulaminu, a wzorem wniosku o przyznanie dotacji (załącznik Nr 1 do Regulaminu) i wzorem oświadczenia (załącznik Nr 2 do wniosku). Mianowicie badana uchwała w § 3 ust. 2 Regulaminu przewiduje udzielanie dotacji celowej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą jako pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie lub pomoc de minimis w rybołówstwie. Ponadto w § 3 ust. 6 badanej uchwały wprowadzono zapis w brzmieniu: *„W przypadku gdy budynek lub lokal wykorzystywany jest częściowo na cele mieszkaniowe, a częściowo na cele działalności gospodarczej, działalności w rolnictwie lub rybołówstwie pomoc de minimis dotyczy tylko części budynku lub lokalu wykorzystywanej do tej działalności. Okoliczności te należy sprecyzować we wniosku, o którym mowa w § 2.”*.

Natomiast we wzorze wniosku o przyznanie dotacji (załącznik Nr 1 do regulaminu) nie przewidziano miejsca/części pozwalającej na sprecyzowanie okoliczności, o których mowa w § 3 ust. 6. Ponadto w części

„Wykaz załączników, które wnioskodawca musi dołączyć do wniosku:” zawarto zapis wykluczający możliwość jego złożenia przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w brzmieniu: „(...) oświadczenie, że w budynku/lokalu mieszkalnym nie jest prowadzona ani zarejestrowana działalność gospodarcza.”. Podobnie wzór oświadczenia stanowiący załącznik do wniosku obejmuje zapis wykluczający możliwość jego złożenia przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, tj. o treści: „Nie jest prowadzona ani zarejestrowana działalność gospodarcza”.

W § 3 ust. 3 Regulaminu określającym terminy, do których mogą być udzielone poszczególne rodzaje pomocy odwołano się do ust. 3 pkt 1, 2 i 3. Podobnie w § 3 ust. 4 zapisano: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, o której mowa w **ust. 3 pkt. 1** (...)” oraz w § 3 ust. 5 zapisano: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, o której mowa w **ust. 3 pkt. 2) i pkt. 3)** (...)”

Natomiast postanowienia Regulaminu w zakresie poszczególnych rodzajów pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie zostały uregulowane odpowiednio w § 3 ust. 2 pkt 1, 2 i 3.

Kolegium Izby wskazuje, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. Zgodnie z § 6 Zasad techniki prawodawczej, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

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.