



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 listopada 2025 r.

Poz. 8689

UCHWAŁA NR 22.1196.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 19 listopada 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 2025 r. poz. 1153) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIII/156/2025 Rady Miejskiej w Witkowie z dnia 24 października 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy i Miasta Witkowo, w części obejmującej postanowienia § 18 ust. 2 i 3, z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną do tutejszej Izby w dniu 28 października 2025 r., Rada Miejska w Witkowie powołując się na art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy i Miasta Witkowo

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 19 listopada 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, pomniejszone 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 wyżej przywołanej ustawy, 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 zawartego w 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 art. 403 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 Witkowie podjęła w dniu 24 października 2025 r. badaną uchwałę. Zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Witkowo określa wyżej wymieniona uchwała.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468), projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Przedmiotowa uchwała w § 12 ust. 1 stanowi, że: „*W przypadku ubiegania się o dotację przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dofinansowanie w zakresie w jakim dotyczy tej działalności stanowi, w zależności od sektora tej działalności, 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:(...)*”.

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 zgodnie z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem Nr DBD.pp.0220.801.2025 z dnia 23.09.2025 r. nie zgłosił uwag do projektu niniejszej uchwały.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem Nr DMP-5.530.419.2025 z dnia 29.09.2025 r. nie zgłosił zastrzeżeń do projektu uchwały. Natomiast zaproponował rozważenie możliwości preredagowania treści § 12 ust. 1 projektu uchwały dot. wskazania jednoznacznie, na podstawie jakich postanowień rozporządzeń Komisji (UE) będzie udzielana pomoc de minimis w rolnictwie i pomoc de minimis w rybołówstwie, gdyż przekazany projekt uchwały nie rozdziela w sposób jednoznaczny ww. rodzajów pomocy od pomocy de minimis. Zgłoszona przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uwaga została uwzględniona w podjętej w dniu 24 października 2025 r. przez Radę Miejską w Witkowie uchwale.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi określone w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w zakresie zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi UOKiK i Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Analiza uchwały wykazała, że w § 18 ust. 2 i 3 zawarto postanowienia w brzmieniu:

2. *Dotacja podlega zwrotowi w przypadku braku eksploatacji lub eksploatacji oczyszczalni niezgodnie z warunkami określonymi w wytycznych eksploatacji opracowanych przez producenta (dostawcę urządzeń).*

3. *Zwrot dotacji następuje w kwocie stanowiącej wysokość dofinansowania powiększonej o odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w przypadkach wystąpienia okoliczności określonych w art. 252 w/w ustawy.*

Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostek samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).

Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy 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.

Z kolei stosownie do art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) 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.

Zatem kwestia zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie 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 § 18 ust. 2 i 3 uchwały w sposób odmienny od ustawowego określa przypadki podlegające zwrotowi dotacji. Tym samym, cytowane wyżej postanowienie narusza wskazane wyżej przepisy prawa w sposób istotny.

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale zasad udzielania dotacji (tj. zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących: kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania), natomiast nie stanowi podstawy do określania zasad zwrotu dotacji. Zasady zwrotu dotacji określają przepisy ustawy o finansach publicznych oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

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. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „*organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie 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), 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. 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”.

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.