



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 9929

### UCHWAŁA NR 24.1319.2025

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 17 grudnia 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 XXVI/175/2025 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania, w części obejmującej w § 3 ust. 10 zapisy o treści: *"W dniu zawarcia umowy Wnioskodawcy wydane zostanie zaświadczenie o pomocy de minimis stwierdzające udzielenie przez Gminę pomocy de minimis w ww. maksymalnej kwocie. Następnie, w przypadku gdy z rozliczenia dotacji na modernizację ogrzewania będzie wynikała niższa kwota wsparcia, wówczas należało będzie wystawić nowe zaświadczenie wskazujące właściwą wartość pomocy de minimis udzielonej w dniu podpisania ww. umowy oraz stwierdzające utratę ważności poprzedniego zaświadczenia."*

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą doręczoną do tutejszej Izby w dniu 26 listopada 2025 r., Rada Miejska w Okonku powołując się na art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady i tryb udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania.

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 17 grudnia 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 (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a). 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.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, 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 2025 r. poz. 1483) 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 uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawierają przepisy art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska w Okonku podjęła w dniu 25 listopada 2025 r. uchwałę Nr XXVI/175/2025 w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania.

Przedmiotowa uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie. 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 „*a wniesione uwagi zostały uwzględnione w podjętej 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 § 3 ust. 10 sformułowano postanowienia w brzmieniu: *„Dzień zawarcia umowy stanowi dzień udzielenia pomocy w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy o pomocy publicznej, w którym – przed jej przyznaniem – następuje ocena warunków dopuszczalności pomocy de minimis. Umowa wskazywać będzie maksymalną kwotę wsparcia jaką może uzyskać Wnioskodawca. W dniu zawarcia umowy Wnioskodawcy wydane zostanie zaświadczenie o pomocy de minimis stwierdzające udzielenie przez Gminę pomocy de minimis w ww. maksymalnej kwocie. Następnie, w przypadku gdy z rozliczenia dotacji na modernizację ogrzewania będzie wynikała niższa kwota wsparcia, wówczas należało będzie wystawić nowe zaświadczenie wskazujące właściwą wartość pomocy de minimis udzielonej w dniu podpisania ww. umowy oraz stwierdzające utratę ważności poprzedniego zaświadczenia.”.*

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo z jednostką, o których mowa w ust. 4. W przypadku gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie miejskiej kompetencji do stanowienia w uchwale w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy, w kwestiach odnoszących się do regulacji obejmujących zakres wydawanych zaświadczeń stwierdzających, że udzielona pomoc jest pomocą de minimis. Wskazać należy, iż zakres regulacji zamieszczonych w § 3 ust. 10 (od zdania trzeciego) nie znajduje umocowania w przepisach ustawy prawo ochrony środowiska, gdyż zawarte w nim postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w przepisach art. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2024 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468, z późn. zm.). Przywołane przepisy art. 5 ww. ustawy stanowią, że:

*„3. Podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis albo pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.*

*3a. W przypadku gdy wartość faktycznie udzielonej pomocy de minimis jest inna niż wartość pomocy wskazana w wydanym zaświadczeniu, o którym mowa w ust. 3, podmiot udzielający pomocy, w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia tego faktu, wydaje nowe zaświadczenie, o którym mowa w ust. 3, w którym wskazuje właściwą wartość pomocy oraz stwierdza utratę ważności poprzedniego zaświadczenia.*

*3b. Przepis ust. 3a stosuje się odpowiednio w przypadku pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. (...)*

*3c. Zaświadczenia, o których mowa w ust. 3, są wydawane z urzędu.*

*4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, formę i treść zaświadczeń, o których mowa w ust. 3, oraz terminy lub sposób ich wydawania, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia przejrzystości informacji o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie udzielanej poszczególnym beneficjentom pomocy oraz monitorowania krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.”*

Kolegium Izby wskazuje, że na mocy postanowień § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W myśl postanowienia § 115 rozporządzenia w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz nie powtarza się zapisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, co zostało określone w § 118 tego rozporządzenia. Skoro organ stanowiący nie ma uprawnień do powtarzania przepisów ustawowych, to tym bardziej nie może ich modyfikować.

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”.

Powyższe przesądziło o stwierdzeniu nieważności zapisów sformułowanych w § 3 ust. 10 (od zdania trzeciego) uchwały, które naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 5 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

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.