



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lutego 2025 r.

Poz. 1619

UCHWAŁA NR 3/262/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 12 lutego 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/118/25 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków Gminy na realizację przedsięwzięcia polegającego na usunięciu i unieszkodliwieniu wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Czempień, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 21 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Czempiniu powołując się na art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym art. 403 ust. 2, art. 403 ust. 5 oraz art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska, a także uchwały Rady Miejskiej w Czempiniu Nr XII/370/21 z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie uznania „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie powiatu kościańskiego na lata 2012 – 2032” jako równoważnego gminnemu programowi usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie gminy Czempień, podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków Gminy na realizację przedsięwzięcia polegającego na usunięciu i unieszkodliwieniu wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Czempień.

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 12 lutego 2025 r.

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

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie 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 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.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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 natomiast 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska w Czempieniu w dniu 14 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIV/118/25 w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków Gminy na realizację przedsięwzięcia polegającego na usunięciu i unieszkodliwieniu wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Czempień.

W § 4 ust. 1 Rada Miejska w Czempieniu postanowiła, że: *„Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja – w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności – stanowi 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:*

a)rozporządzeniu 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. Urz. UE L 2023/2831 z 15.12.2023 r.) w takim przypadku pomoc de minimis może być udzielana na podstawie niniejszego Regulaminu do dnia 30 czerwca 2031 r.

b)rozporządzeniu Komisji Europejskiej (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 r., str. 45 z późn. zm.), w takim przypadku pomoc de minimis może być udzielana na podstawie niniejszego Regulaminu do dnia 30 czerwca 2030 r.”.

W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że: *„W toku prac nad uchwałą przeprowadzono uzgodnienia z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uwagi tych organów zostały w pełni uwzględnione”.*

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, Burmistrz Gminy Czempień w złożonym piśmie poinformował, że projekt badanej uchwały został przedłożony zarówno Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wyjaśnił również, że w dniach 27 i 31 grudnia 2024 r. do Urzędu Gminy w Czempieniu wpłynęły odpowiedzi z obydwu instytucji a przedstawione uwagi zostały uwzględnione w podjętej przez Radę Miejską w Czempieniu uchwale. Przedłożone pisma

z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów potwierdzają, że nieprawidłowości na jakie powyższe instytucje wskazywały zostały usunięte.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że przy podejmowaniu badanej uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 i 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.).

Badana uchwała w § 1 ust. 5 określa, iż: *„Wysokość dotacji wynosi do 100% koniecznych do poniesienia kosztów związanych z demontażem, wywiezieniem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości, z następującymi zastrzeżeniami:*

1)nie więcej niż 5 000 zł brutto dla jednej nieruchomości w danym roku.

2)nie więcej niż 350 zł za 1 Mg przewiezionych i przekazanych do unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest;

3)nie więcej niż 650 zł za 1 Mg zdemontowanych, przewiezionych i przekazanych do unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest”.

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Miejska w Czempiniu nie określiła w sposób jednoznaczny wysokości dotacji, o udzielenie której mogą ubiegać się uprawnione podmioty. Rada Miejska wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – do 100% poniesionych kosztów, lecz nie więcej niż 5.000 zł dla jednej nieruchomości w danym roku, nie więcej niż 350 zł za 1 Mg przewiezionych i przekazanych do unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest i nie więcej niż 650 zł za 1 Mg zdemontowanych, przewiezionych i przekazanych do unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest, pozostawiając tym samym swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. 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 stanowi 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.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględnić treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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.

Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania 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 orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/LU 485/08).

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 Miejska w Czempiniu 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.

Ponadto, Kolegium Izby stwierdziło następujący błąd pisarski, mianowicie w załączniku Nr 1 do uchwały pn. „Regulamin finansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Czempień”, § 4 ust. 2 pkt 2) podano (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 80) zamiast (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810).

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.