

Uchwała Nr 1/8/2025  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 15 stycznia 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 IX/77/2024 Rady Gminy Rozdrażew z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Rozdrażew na pokrycie kosztów zmiany systemów grzewczych na proekologiczne w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Rozdrażew w latach 2025 – 2028, w części obejmującej:

- 1) w „Regulaminie udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Rozdrażew na pokrycie kosztów zmiany systemów grzewczych na proekologiczne w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Rozdrażew w latach 2025-2028”, stanowiącym załącznik do uchwały:
  - w § 3 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „*które nie zalegają z opłatami na rzecz Gminy Rozdrażew*”,
  - w § 9 zdanie drugie o treści: „*Przyznana dotacja podlega zwrotowi w całości lub w części wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych, w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 252 ustawy wymienionej w ust. 1.*”,
- 2) w załączniku Nr 4 do Regulaminu pn.: „ZGŁOSZENIE ZAKOŃCZENIA INWESTYCJI” treść w brzmieniu: „*inne (jakie)*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia,
- 3) w załączniku Nr 5 do Regulaminu pn.: „PROTOKÓŁ KOŃCOWY TECHNICZNEGO ODBIORU ROBÓT” pkt 6 w brzmieniu: „*Uwagi*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr IX/77/2024 doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 grudnia 2024 r. Rada Gminy Rozdrażew, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, uchwaliła „Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Rozdrażew na pokrycie kosztów zmiany systemów grzewczych na proekologiczne w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Rozdrażew”, stanowiący załącznik do badanej uchwały.

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 ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 stycznia 2025 r.

Rozpoznając sprawę 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 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, 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, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której jest mowa w ust. 1 i 2 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 lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

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 lub powiatu określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Korzystając z powyższego upoważnienia Rada Gminy Rozdrażew podjęła w dniu 20 grudnia 2024 r. uchwałę Nr IX/77/2024 w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Rozdrażew na pokrycie kosztów zmiany systemów grzewczych na proekologiczne w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Rozdrażew w latach 2025 – 2028. Zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczania zostały określone w postanowieniach „Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Rozdrażew na pokrycie kosztów zmiany systemów grzewczych na proekologiczne w budynkach mieszkalnych na terenie Gminy Rozdrażew”.

Przedmiotowa uchwała w § 3 ust. 9 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, 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 przedłożony Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz, że projekt uwzględnia zgłoszone przez te podmioty uwagi. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3i ust. 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.).

Ww. Regulamin w § 3 ust. 1 stanowi: *„Dotację mogą uzyskać podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.) posiadające tytuł prawny do budynków mieszkalnych położonych w granicach administracyjnych Gminy Rozdrażew, które nie zalegają z opłatami na rzecz Gminy Rozdrażew.”*

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienie przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powołany wyżej przepis stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zadania gminy określone w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie ustawodawca określił, iż dotacja może być udzielona podmiotom, które będą realizować powyższe zadania, a mianowicie: podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, w szczególności osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz jednostkom sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Upoważnienie zawarte w cytowanym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej na pokrycie kosztów zmiany systemów grzewczych na proekologiczne od spełnienia warunku niezalegania z opłatami na rzecz gminy. Zatem, Rada Gminy Rozdrażew ustalając w § 3 ust. 1 Regulaminu dodatkowy warunek udzielenia dotacji, przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Ponadto ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania z płatnościami na rzecz Gminy Rozdrażew narusza również art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Brak jest zatem podstaw do ustanawiania przez Radę ograniczeń podmiotowych w tym zakresie. Rada nie

może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Kolegium Izby postanowiło zatem stwierdzić nieważność postanowienia w § 3 ust. 1 o brzmieniu: „*które nie zalegają z opłatami na rzecz Gminy Rozdrażew*”.

W § 9 Regulaminu Rada Gminy postanowiła: „*W zakresie udzielania dotacji celowej określonej w przedmiotowym regulaminie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. 2024r. poz. 1530, ze zm.). Przyznana dotacja podlega zwrotowi w całości lub w części wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych, w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 252 ustawy wymienionej w ust. 1.*”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zagadnienie zwrotu dotacji zostało uregulowane w art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) 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 § 9 uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do przesłanek wynikających z art. 252 ww. ustawy, pomijając przesłanki wynikające z art. 251 (tj. zwrot dotacji niewykorzystanej w terminie). Ponadto w treści § 9 odwołano się do „ust. 1”, podczas gdy § 9 nie został podzielony na ustępy.

Dalsza analiza badanej uchwały wykazała niespójność występującą w załączniku Nr 4 do Regulaminu pn. „Zgłoszenie zakończenia inwestycji”, w którym określono m.in. wymagane do załączenia dokumenty w sposób odmienny niż wynika to z postanowienia § 7 ust. 1 Regulaminu.

Zgodnie z treścią § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I rozdziały 2-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zatem zgodnie z § 29 ww. Zasad, akt prawa miejscowego może zawierać załączniki, do których odesłania zamieszcza się w przepisach merytorycznych danego aktu. W załącznikach zamieszcza się w szczególności: wykazy, wykresy, wzory, tabele, opisy o charakterze specjalistycznym. Załącznik jest zatem integralną częścią aktu, więc jego zapisy muszą być zgodne z treścią aktu. Kolegium Izby wskazuje, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

Ponadto w ww. załączniku (Nr 4 do Regulaminu) wśród wymaganych dokumentów zawarto treść o brzmieniu „*inne (jakie)*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia. Podobnie w załączniku Nr 5 do Regulaminu pn. „Protokół końcowy technicznego odbioru robót” w pkt 6 zawarto treść: „*Uwagi*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia.

Z powyższych zapisów nie wynika jakich dokumentów czy informacji może żądać podmiot przyznający dotację, co może budzić wątpliwości interpretacyjne. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

Kolegium wskazuje, iż 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 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność postanowienia zawartego w załączniku Nr 4 do Regulaminu o treści: „*inne (jakie)*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia oraz postanowienia zawartego w załączniku Nr 5 do Regulaminu w pkt 6 „*Uwagi*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w treści § 7 Regulaminu po ust. 1 zapisano ust. 3 zamiast ust. 2.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska  
/-/ z up. Aldona Pruska

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.