



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 6850

UCHWAŁA NR 15/818/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 lipca 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr IV.15.2024 Rady Gminy Białosłowie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji z budżetu Gminy Białosłowie na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczania, w części obejmującej:

- w § 9 ust. 3 pkt 1 wyrażenie w brzmieniu: "*oraz w trzech poprzedzających latach podatkowych*",
- w § 9 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: "*lub rybołówstwie*",
- § 14,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 czerwca 2024 r., Rada Gminy Białosłowie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady i tryb postępowania przy udzielaniu dotacji z budżetu Gminy Białosłowie na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania i sposób 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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 24 lipca 2024 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.

Stosownie natomiast 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 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, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa we wskazanym wyżej art. 403 ust. 2 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 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

- a) osób fizycznych,
- b) wspólnot mieszkaniowych,
- c) osób prawnych,
- d) przedsiębiorców;

2) 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, 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 w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

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 w dniu 26 czerwca 2024 r. Rada Gminy Białośliwie podjęła uchwałę Nr IV.15.2024 w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji z budżetu Gminy Białośliwie na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczania.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie 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 § 9 ust. 1 i ust. 2 przewiduje udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie. W uzasadnieniu do badanej uchwały wskazano, że *"projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, a podmioty te przedstawiły zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, które zostały uwzględnione w przedmiotowej uchwale"*.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wezwała Wójta Gminy Białośliwie do przekazania (w formie elektronicznej) opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa wydanych w odniesieniu do projektu przedmiotowej uchwały.

W dniu 15 lipca 2024 r. Jednostka przedłożyła tut. Izbie opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrażoną w piśmie z dnia 22 marca 2024 r. (znak: DMP-5.530.214.2024) oraz opinię Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażoną w piśmie z dnia 2 kwietnia 2024 r. (znak sprawy: DBD.pp.0220.823.2024).

Działając na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do projektu badanej uchwały przedstawił następujące zastrzeżenie dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy de minimis:

"Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831, całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie 3 lat, przy czym, zgodnie z pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia, „dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych 3 lat”.

W związku z powyższym należy nadać nowe brzmienie § 9 ust. pkt 1) projektu uchwały tak, aby podmiot ubiegający się o pomoc de minimis zgodną z rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 był zobowiązany do przedstawienia wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie otrzymanej w ciągu minionych 3 lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie (wskazywanie okresu bieżącego roku podatkowego oraz 2 ostatnich lat podatkowych nie jest prawidłowe)."

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

W § 9 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Białośliwie postanowiła, że: "3. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedłożenia wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie, jakie otrzymał za 3 minione lata, w których ubiega się o pomoc oraz w trzech poprzedzających latach podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;"

Kolegium Izby wskazuje, że podmioty ubiegające się o pomoc de minimis udzielaną od dnia 1 stycznia 2024 r. na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 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.) mają obowiązek przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie wnioskodawca otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia, całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 000 EUR w okresie 3 lat, przy czym, zgodnie z pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia: "dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych trzech lat".

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: "oraz w trzech poprzedzających latach podatkowych" zawartego w § 9 ust. 3 pkt 1 badanej uchwały.

Ponadto w § 9 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że "Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedłożenia wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,

2) informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810)."

W przywołanych powyżej zapisach postanowienia § 9 ust. 4 badanej uchwały Rada określiła, jakie dokumenty do wniosku o udzielenie dotacji powinien dołączyć wnioskodawca ubiegający się m.in. o dotację stanowiącą pomoc de minimis w rybołówstwie, podczas gdy badana uchwała nie przewiduje udzielania tego rodzaju pomocy de minimis. W § 9 ust. 1 uchwały określono bowiem, 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 tej działalności - stanowi pomoc de minimis, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 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 2831 z 13.12.2023, str. 1 z późn. zm.)"*, a w § 9 ust. 2 uchwały określono z kolei, że *"Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność rolniczą, dotacja - w części związanej z oczyszczaniem ścieków odprowadzonych z budynków gospodarstwa rolnego - stanowi pomoc de minimis w rolnictwie, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w rozporządzeniu Komisji Europejskiej (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 352 z 24.12.2013, str. 9 z późn. zm.)"*.

W przedmiotowej uchwale nie postanowiono natomiast, że udzielenie dofinansowania stanowić będzie pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. 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, 190 z 28.06.2014, s. 45, z późn. zm.).

Z postanowień § 9 ust. 1 i ust. 2 uchwały wynika, że zamiarem uchwałodawcy jest udzielanie z budżetu Gminy Białośliwie dotacji celowych stanowiących pomoc de minimis (w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis) oraz pomoc de minimis w rolnictwie (w rozumieniu 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), natomiast wskazanie w przywołanym powyżej postanowieniu § 9 ust. 4 badanej uchwały obok pomocy de minimis w rolnictwie, pomocy de minimis w rybołówstwie może budzić wątpliwości wnioskodawcy, a nawet wprowadzać wnioskodawcę w błąd co do tego, jakie rodzaje pomocy Gmina zamierza udzielać na podstawie badanej uchwały.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. 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).

Z uwagi na powyższe zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności wyrażenia w brzmieniu: "lub rybołówstwie" zawartego w § 9 ust. 4 badanej uchwały.

W § 14 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż: "*Traci moc uchwała NR XXXII.203.2021 Rady Gminy Białośliwie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji z budżetu Gminy Białośliwie na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczania.*".

Jednocześnie w § 15 postanowiono, że: "*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i obowiązuje do dnia 31 grudnia 2027r.*".

Uchwała Nr XXXII.203.2021 Rady Gminy Białośliwie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji z budżetu Gminy Białośliwie na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczania, o utracie mocy której postanowiono w § 14 badanej uchwały, obowiązywała do 31 grudnia 2023 r. (zgodnie z postanowieniem jej § 15). Z kolei badana uchwała została podjęta w dniu 26 czerwca 2024 r. oraz zgodnie z przywołanym powyżej § 15, weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (które nastąpiło w dniu 8 lipca 2024 r.), tj. w dniu 23 lipca 2024 r., a więc już po terminie obowiązywania uchwały Nr LXXXII.203.2021 z dnia 29 grudnia 2021 r.

Zatem brak było podstaw do stanowienia w § 14 badanej uchwały o utracie mocy uchwały Nr LXXXII.203.2021 z dnia 29 grudnia 2021 r.

Kolegium Izby wskazuje, że do elementów niezbędnych każdego, prawidłowego pod względem legislacyjnym, aktu prawa miejscowego należą, obok tytułu i przepisów merytorycznych, przepisy końcowe, w tym przepisy o wejściu w życie oraz przepisy o wygaśnięciu mocy aktu normatywnego.

Ustalenie obowiązywania i stosowalności określonego przepisu prawa materialnego oraz określenie jego znaczenia jest pierwszym z etapów stosowania prawa. Na podstawie przepisów końcowych ocenia się, czy dany akt jest obowiązującym w systemie prawnym, a co za tym idzie – czy można go zastosować w konkretnym stanie faktycznym.

Zgodnie z przepisami § 126 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie: „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepis uchylający inny akt prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego może uchylić tylko i wyłącznie wcześniejszy akt prawa miejscowego, wydany na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez ten sam organ, który wydaje akt uchylający lub organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający. Jednakże w nowym akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepis uchylający jedynie nadal obowiązujący akt prawa miejscowego.

Przywołane powyżej przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy odczytywać w kontekście wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad poprawnej legislacji i przejrzystości prawa.

W tym stanie rzeczy w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 14 badanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 9 ust. 3 pkt 2 badanej uchwały podano nieaktualne dane promulgacyjne tekstu jednolitego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis.

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.