



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 czerwca 2025 r.

Poz. 4738

UCHWAŁA NR 10.650.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 maja 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 XIII/87/2025 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków, w części obejmującej:

1)w załączniku do uchwały, stanowiącym Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków:

— w rozdziale 2 pn. "Wysokość dotacji":

■w ust. 5 wyrażenie w brzmieniu: *"i poniesione po uzyskaniu informacji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku"*;

■w ust. 9 wyrażenie w brzmieniu: *"w roku, w którym nastąpi wymiana źródła ciepła"*,

— w rozdziale 3 pn. "Zasady otrzymania dotacji" ust. 8,

— w rozdziale 5 pn. "Rozliczenie dotacji" ust. 6;

2)w załączniku Nr 1 do Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej:

— w części 4 pn. "OŚWIADCZENIE" pkt 2 wraz z ppkt 1-13,

— w części 5 pn. "DOKUMENTY WYMAGANE PRZY ZŁOŻENIU WNIOSKU" w ppkt 1 wyrażenia w brzmieniu: *"w roku, w którym ubiega się pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych"*, *"otrzymanej w tym okresie"* i *"w tym okresie"*,

3)w części końcowej załącznika Nr 2 do Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków, stanowiącego wniosek o wypłatę dotacji wraz z rozliczeniem poniesionych kosztów na realizację inwestycji, pkt 5 objaśnień o treści: *"5) nie wcześniej niż data złożenia wniosku"* oraz przypis oznaczony jako *"5)"* zamieszczony w części 3 załącznika pn. "DANE DOTYCZĄCE ZREALIZOWANEJ INWESTYCJI" w wierszu dotyczącym terminu realizacji inwestycji, przy dacie rozpoczęcia,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 kwietnia 2025 r., Rada Miejska Żerkowa powołując się na art. 403 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska dokonała zmiany Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXI/133/2020 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 19 sierpnia 2020 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków.

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 21 maja 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 stanowanie 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 2025 r. poz. 647) 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 udzielaniu 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 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.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 stycznia 2025 r., nadanym mu przez art. 1 pkt 14 lit. a ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1940), rada gminy określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1;
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Stosownie natomiast do ust. 5a art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, który został dodany do art. 403 na podstawie art. 1 pkt 14 lit. b ww. ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

1)kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej;

2)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;

3)tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Z kolei z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia w dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Miejska Żerkowa podjęła uchwałę Nr XIII/87/2025 w sprawie zmiany Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków (dalej: "Regulamin"). Przedmiotowy Regulamin został ustalony w załączniku do badanej uchwały.

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 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.

W rozdziale 1 pn. "Postanowienia ogólne" ust. 6 Regulaminu Rada Miejska Żerkowa postanowiła, że: *"W przypadku, gdy inwestycja jest wykorzystywana w prowadzonej działalności gospodarczej przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, w tym w działalności w sektorze rolnym lub w zakresie rybołówstwa, udzielone dofinansowanie odpowiednio:*

1) rozporządzenie 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 (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9, z późn. zm.),

2) rozporządzenie 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, str. 45, z późn. zm.).

3) w przypadku ubiegania się o dotację przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji inną niż w zakresie produkcji podstawowej produktów rolnych, rybołówstwa i akwakultury, dotacja dotycząca 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) 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 uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że: *"Zgodnie z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2025 r., poz. 468) projekt uchwały 3 marca 2025 roku został przesłany do zaopiniowania do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prezes UOKiK przedstawił swoje stanowisko w dniu 18 marca 2025 r. natomiast Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawił swoje stanowisko w dniu 25 marca 2025 r. Obie instytucje zgłosiły uwagi do projektu uchwały, które uwzględniono w jego ostatecznym brzmieniu."*

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wezwała Burmistrza Żerkowa 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 19 maja 2025 r. Jednostka przedłożyła tut. Izbie opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrażoną w piśmie z dnia 17 marca 2025 r. (znak: DMP-5.530.151.2025.MGR) oraz opinię Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażoną w piśmie z dnia 24 marca 2025 r. (znak sprawy: DBD.pp.0220.252.2025).

Zarówno Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, działający na podstawie odpowiednio art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w odniesieniu do projektu badanej uchwały przedstawili zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z przekazanych przez Jednostkę dokumentów wynika, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zaproponował m.in. skorygowanie zapisów pkt 4 rozdziału 4 projektu Regulaminu, w następujący sposób: *"4. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, o której mowa pkt ..., jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:*

1)wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie otrzymanej w ciągu 3 minionych lat, 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 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2024 r. poz. 40, z późn. zm.).", a następnie wskazał, że "Wykaz załączników wymaganych przy złożeniu wniosku o pomoc (stanowiący pkt 5 Wniosku o udzielenie dotacji celowej (...)), w zakresie przedstawianych dokumentów i informacji przy ubieganiu się o pomoc de minimis, powinien zostać skorygowany zgodnie z wyżej zaproponowanym brzmieniem pkt 4 w rozdziale 4."

Kolegium Izby po przeanalizowaniu zapisów załącznika Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącego Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków oraz załącznika Nr 1 do Regulaminu, stanowiącego wniosek o udzielenie dotacji celowej, stwierdziło, że badana uchwała nie uwzględnia w całości uwag Prezesa UOKiK. W załączniku Nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej, w części 5 pn. "DOKUMENTY WYMAGANE PRZY ZŁOŻENIU WNIOSKU" w ppkt 1 wskazano bowiem, że: *"Przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie dotacji, stanowiącej pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub pomoc de minimis w rybołówstwie przedkłada wraz z wnioskiem:*

1.wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, (...)".

Z powyższego wynika, że Rada Miejska Żerkowa w załączniku Nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej, w części 5 pn. "DOKUMENTY WYMAGANE PRZY ZŁOŻENIU WNIOSKU" błędnie określiła dokumenty, jakie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązani są złożyć wnioskodawcy będący przedsiębiorcami ubiegającymi się o udzielenie pomocy de minimis, jak również wnioskodawcy będący przedsiębiorcami ubiegającymi się o udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie.

Kolegium Izby wskazuje, że podmioty ubiegające się o pomoc de minimis udzielaną 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.) oraz podmioty ubiegające się o udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie, o której mowa w rozporządzeniu 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 (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 9, z późn. zm.), mają obowiązek przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy (tu dotacji celowej) 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.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażen w brzmieniu: *"w roku, w którym ubiega się pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych"*, *"otrzymanej w tym okresie"* i *"w tym okresie"* zawartych w załączniku Nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej, w części 5 pn. "DOKUMENTY WYMAGANE PRZY ZŁOŻENIU WNIOSKU" w ppkt 1.

Dokonując natomiast oceny postanowień badanej uchwały pod kątem wypełnienia delegacji ustawowej do określenia przez radę gminy zasad udzielania dotacji celowej, stanowiącej formę finansowania przez gminę ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Kolegium Izby stwierdziło, że w załączniku do uchwały, stanowiącym Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków:

– w rozdziale 2 pn. "Wysokość dotacji", w ust. 5 postanowiono, że: *"Z dotacji mogą być pokryte koszty związane wyłącznie z realizacją zadań zgodnych z niniejszym regulaminem i poniesione po uzyskaniu informacji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku."*,

– w rozdziale 2 pn. "Wysokość dotacji", w ust. 9 zapisano, iż: *"Warunkiem udzielenia dotacji jest złożenie wniosku w roku, w którym nastąpi wymiana źródła ciepła."*,

– w rozdziale 3 pn. "Zasady otrzymania dotacji" ust. 8 zdecydowano, że: *"Okres kwalifikowalności kosztów obejmuje koszty poniesione po złożeniu wniosku."*.

a następnie w załączniku Nr 2 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o wypłatę dotacji wraz z rozliczeniem poniesionych kosztów na realizację inwestycji, w części 3 pn. "DANE DOTYCZĄCE ZREALIZOWANEJ INWESTYCJI", zamieszczono obowiązek wskazania daty rozpoczęcia inwestycji z zastrzeżeniem, iż *"nie wcześniej niż data złożenia wniosku"*, co wynika z objaśnień do przypisu oznaczonego jako "5)" zapisanego w wierszu dotyczącym terminu realizacji inwestycji, przy dacie rozpoczęcia.

Z przywołanych regulacji uchwały, tj. w załączniku do uchwały stanowiącym Regulamin ust. 5 i ust. 9 rozdziału 2 pn. „Wysokość dotacji” oraz ust. 8 rozdziału 3 pn. „Zasady otrzymania dotacji” wynika, że dotacja może zostać udzielona na koszty likwidacji nieekologicznego źródła ciepła i zastąpienia go źródłem proekologicznym poniesione po dacie złożenia wniosku, ale przed zawarciem umowy dotacyjnej.

Powyższe postanowienia uchwały wskazują jednoznacznie, że warunkiem otrzymania dotacji jest złożenie wniosku, co w istocie jest warunkiem koniecznym, jednakże z powyższych zapisów wynika, że po złożeniu wniosku mogą już zostać poniesione koszty kwalifikowane inwestycji podlegające refundacji poprzez udzielenie dotacji.

Kolegium wskazuje, iż uregulowania wprowadzone badaną uchwałą przewidujące dofinansowanie zadania poprzez zwrot wydatków poniesionych przed podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 126 i 127 ust. 1 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

Z istoty dotacji celowej wynika, iż może ona być wykorzystana przez beneficjenta dotacji w związku z realizacją zadania publicznego - wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację. To z umowy ma wynikać wysokość dotacji, cel lub zadanie, na realizację którego przekazane będą środki z dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (art. 250 ustawy o finansach publicznych). Wyżej wymienione regulacje ustawowe nie przewidują natomiast możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, przed zawarciem umowy. W ślad za unormowaniami wyżej wymienionych przepisów uznać należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy

bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie dotacji następuje poprzez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Zatem skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu.

Powyższe potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) stwierdził, że „(...) ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). (...) Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ufp, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego (...). Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy” (tak również NSA w wyroku z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 1974/19 oraz WSA w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 951/17 i WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Ol 636/21).

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażen w brzmieniu: *"i poniesione po uzyskaniu informacji o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku"* oraz *"w roku, w którym nastąpi wymiana źródła ciepła"* zawartych w ust. 5 i ust. 9 rozdziału 2 Regulaminu, a także ust. 8 w rozdziale 3 Regulaminu, jak również w części końcowej załącznika Nr 2 do Regulaminu, stanowiącego wniosek o wypłatę dotacji wraz z rozliczeniem poniesionych kosztów na realizację inwestycji, pkt 5 objaśnień o treści: *"5) nie wcześniej niż data złożenia wniosku"* oraz przypisu oznaczonego jako *"5)"* zamieszczonego w części 3 załącznika pn. *"DANE DOTYCZĄCE ZREALIZOWANEJ INWESTYCJI"* w wierszu dotyczącym terminu realizacji inwestycji, przy dacie rozpoczęcia.

Analiza badanej uchwały wykazała także, że w rozdziale 5 pn. *"Rozliczenie dotacji"* ust. 6 Regulaminu, postanowiono, że: *"Przyznana dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2024.1530 t.j.)"*.

Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostek samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych. 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.

Postanowienie przywołanego wyżej ust. 6 w rozdziale 5 Regulaminu zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji.

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale zasad udzielania dotacji natomiast nie stanowi podstawy do określania zasad rozliczania i zwrotu dotacji. Zasady rozliczania i 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”.

Stwierdzenie nieważności postanowienia ust. 6 w rozdziale 5 Regulaminu jest zatem zasadne.

Dalsza analiza postanowień uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej, w w części 4 pn. "OŚWIADCZENIE", w pkt 2 ppkt 1-13 Rada określiła zakres informacji o przetwarzaniu danych osobowych.

Kolegium Izby wskazuje, że materia dotycząca, gromadzenia, przetwarzania i ochrony danych osobowych uregulowana została w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE. L. 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), których obowiązek stosowania ciąży na podmiotach dysponujących danymi osobowymi. W myśl przepisów art. 6 RODO – którego przepisy stosuje się wprost – przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest, co najmniej jeden z sześciu warunków, m.in. przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (lit. c).

Przetwarzanie danych osobowych osoby ubiegającej się o udzielenie z budżetu Gminy Żerków dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej jest niezbędne do rozpatrzenia wniosku o udzielenie dotacji, do zawarcia umowy dotacyjnej, a także do wykonania tej umowy, w tym rozliczenia dotacji. Zatem przetwarzanie danych osobowych w tym przypadku jest zgodne z prawem i nie wymaga uzyskania zgody.

W art. 4 pkt 7 RODO zdefiniowane zostało pojęcie: "administrator", które oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Z przepisu art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie wymienione w tym przepisie informacje.

Z art. 26 ustawy o samorządzie gminy wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy. Zadania burmistrza zostały określone m.in. w art. 30 ustawy. Wykonując zadania gminy, w tym wykonując uchwały rady, może wystąpić konieczność przetwarzania danych osobowych, których administratorem jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójt/burmistrz). Wójt (burmistrz) wykonuje zadania gminy przy pomocy urzędu; jest kierownikiem urzędu (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie jest administratorem danych. Zatem nie ma podstawy prawnej, aby przedmiotowa uchwała zawierała oświadczenie o przetwarzaniu podanych informacji i danych osobowych.

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zakres informacji o przetwarzaniu danych osobowych został określony w przywołanym powyżej rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. Zatem to Parlament Europejski zdecydował o tym, jakie informacje powinna otrzymać osoba, której dane osobowe są przetwarzane przez administratora. Z przepisu art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od

tej osoby, administrator (którym w tym przypadku jest Burmistrz Żerkowa) podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

Natomiast żaden przepis ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym przepis art. 403 ust. 5, nie stwarza dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podstawy prawnej do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych może być określona w drodze aktu prawa miejscowego tylko wtedy, gdy wyraźnie przewiduje to ustawa stanowiąca podstawę do wydania takiego aktu, jak np. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, z późn. zm.), gdzie ustawodawca w art. 6n ust. 1 pkt 1 wprost wskazał, że rada gminy powinna określić w drodze uchwały wzór deklaracji (...) obejmujący również informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 wyżej przywołanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE).

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność pkt 2 ppkt 1-13 w części 4 pn. "OŚWIADCZENIE" załącznika Nr 1 do Regulaminu, stanowiącego wniosek o udzielenie dotacji celowej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że zmiana Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków winna zostać dokonana poprzez zmianę uchwały Nr XXI/133/2020 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 19 sierpnia 2020 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków, w załączniku do której ten Regulamin został określony, a nie przez zmianę samego Regulaminu.

Kolegium Izby stwierdza również, że w załączniku Nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej, w części 4 pn. "OŚWIADCZENIE" zamieszczono obowiązek złożenia oświadczenia o treści: *"zapoznałem się i akceptuję treść „Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła tj. kotłów lub pieców na paliwo stałe i zastąpieniu ich źródłami proekologicznymi na terenie Gminy Żerków uchwalonego Uchwałą Nr"*

Kolegium Izby zwraca uwagę, że załączniki do badanej uchwały stanowią jej integralną część i dotyczą tylko tej konkretnej uchwały. Pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium Izby nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku Nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej, w części 5 pn. "DOKUMENTY WYMAGANE PRZY ZŁOŻENIU WNIOSKU" w ppkt 2 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
/-/ 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.