

Uchwała Nr 8/369/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 marca 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 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LX/685/24 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na realizację zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 13 marca 2024 r. Rada Miejska w Gostyniu powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 5, art. 403 ust. 4 pkt 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji celowej na realizację zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń.

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 27 marca 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały 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) 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. 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, 29, 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 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 7 marca 2024 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę Nr LX/685/24 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na realizację zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Gostyniu postanowiła, że: *Jeżeli Beneficjent (Wnioskodawca) prowadzi działalność gospodarczą na nieruchomości objętej wnioskiem dotacja stanowi pomoc de minimis, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w:*

- 1) *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, 2023/2831 z 15.12.2023 r.);*
- 2) *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, s. 9 z zm.);*

3) rozporządzeniu 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 ze zm.).

W „Uzasadnieniu” do uchwały poinformowano, że: „Zgodnie z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 702) projekt uchwały dnia 05 lutego 2024 r. został przesłany do zaopiniowania do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prezes UOKiK przedstawił swoje stanowisko w dniu 14 lutego 2024 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawił swoje stanowisko w dniu 13 lutego 2024 r. Stanowiska ww. instytucji zostały uwzględnione w projekcie uchwały”.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że przy podejmowaniu badanej uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z przepisów 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).

Oceniając postanowienia przedmiotowej uchwały Kolegium ustaliło, że określając ogólne warunki ubiegania się o dotację na realizację inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Rada w załączniku Nr 1 do uchwały stanowiącym „Regulamin udzielania dotacji celowej na realizację zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń, tryb postępowania i sposób rozliczenia” w § 2 ust. 3 postanowiła, iż: „Dotacja udzielana będzie na rzecz Beneficjenta (Wnioskodawcy) posiadającego udokumentowany tytuł prawny do budynku mieszkalnego lub gospodarczego na danej zamieszkałej nieruchomości położonej w granicach administracyjnych Gminy Gostyń, wynikający z prawa własności lub współwłasności.”

Ponadto wskazano:

- § 4. (...) ust. 3. Wniosek winien być podpisany przez osobę uprawnioną - właściciela lub wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, osobę umocowaną do reprezentowania bądź pełnomocnika. Jeżeli wniosek składany jest przez współwłaściciela/li nieruchomości do wniosku należy dołączyć zgode/zgody pozostałego współwłaściciela/pozostałych współwłaścicieli.
- § 5. 1. Wniosek o udzielenie dotacji spełnia warunki formalne, jeżeli: (...)
 - 4) jest podpisany przez osobę uprawnioną - właściciela lub wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, osobę umocowaną do reprezentowania bądź pełnomocnik.
- § 7 ust. 3. Podpis pod umową powinien być złożony przez osobę uprawnioną - właściciela lub wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, osobę umocowaną bądź pełnomocnika”.

Również w załączniku Nr 2 do uchwały „WNIOSEK o udzielenie dotacji na dofinansowanie zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń” w części I. INFORMACJA O BENEFICJENCIE (WNIOSKODAWCY) pkt 10. Tytuł prawny (właściwie zaznaczyć) wykazano:

- Właściciel
- Współwłaściciel
- Inny (podać tytuł prawny do władania nieruchomością).....

oraz w części III. ZAŁĄCZNIKI DO WNIOSKU – wskazano:

1. Dokument potwierdzający tytuł prawny władania nieruchomością (np. odpis z księgi wieczystej, akt notarialny zakupu nieruchomości, decyzja o nabyciu spadku, akt notarialny darowizny)''.

Rada, określając podmioty, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, ograniczyła krąg podmiotów stanowiących osoby fizyczne tylko do tych, które posiadają prawo własności bądź współwłasności budynków. Tym samym nie wszystkim podmiotom, które z mocy art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska mogą się ubiegać o dotację, dotacja zostanie udzielona.

Zawężenie uprawnionych do otrzymania dotacji tylko do właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości spowoduje, iż osoby fizyczne nie będące właścicielami bądź współwłaścicielami nieruchomości takiej dotacji nie mogą otrzymać. Własność, jak i współwłasność nie są jedynymi formami prawnymi umożliwiającymi dysponowanie nieruchomością. Przez tytuł prawny do władania nieruchomością rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe (użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę) albo stosunek zobowiązaniowy (umowa najmu, dzierżawy).

W ocenie Kolegium postanowienia zawarte w załączniku do przedmiotowej uchwały stanowiącym regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej na realizację zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń, tryb postępowania i sposób rozliczenia naruszają przepisy art. 403 ust. 4 powołanej wyżej ustawy w sposób istotny.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

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. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt III SA/Po46/22) z dnia 27 kwietnia 2022 r., gdzie Sąd stwierdził, że "Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. przez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne (czy np. nie wszystkie wspólnoty mieszkaniowe, nie wszystkie osoby prawne czy nie wszyscy przedsiębiorcy) są uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę, np. są właścicielami lub współwłaścicielami budynków mieszkalnych

jednorodzinnych (por.: prawomocne wyroki o sygn. akt I SA/Łd636/15 i III SA/Po513/17 - dostępne w CBOSA)."

Natomiast w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; LEX nr 1328496), 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”. Rada była zatem zobowiązana do ustalenia zasad udzielania dotacji w szczególności trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczenia, a nie do ograniczenia określonego ustawowo kręgu podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w § 3 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, iż „Dotację przeznaczają się na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonaniem jednego z systemów do gromadzenia i wykorzystywania wód deszczowych:

- Zakup i montaż nowego zbiornika naziemnego o łącznej pojemności do 500 l, jednak nie mniejszego niż 200 litrów - maksymalna wysokość dotacji do 500,00 zł*,
 - Zakup i montaż nowego zbiornika naziemnego o łącznej pojemności powyżej 500 l - maksymalna wysokość dotacji do 1 000,00 zł*,
 - Zakup i montaż nowego zbiornika podziemnego - maksymalna wysokość dotacji do 1 500,00 zł*.
- * Jednak nie więcej, niż wartość nowego zbiornika wynikająca z faktur/rachunku”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia zamieszczone w § 3 ust. 1 uchwały zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny, tym samym na organ wykonawczy Rada sędowała kompetencje do określenia zasad udzielania dotacji, tj. ustaleniu wysokości dotacji.

Powyższe w sposób istotny narusza przepisy art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którymi zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego. "Zasady" - to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego "tryb" to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Użyte w uchwale sformułowanie, że dotacja celowa może być udzielana „w maksymalnej wysokości do 500,00 zł (1.000,00 zł i 1.500,00 zł)” poniesionych przez beneficjenta kosztów, ale w kwocie „nie większej niż wartość nowego zbiornika” jest niedookreślone, gdyż wskazuje jedynie górne granice wielkości dotacji. Pozostawia to swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół, zależnej od udziału procentowego kosztów. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu Gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków

poszczególnych podmiotów. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponując kompetencją do określania zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinien określić w uchwale sposób wyliczenia wysokości dotacji, w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać (vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. sygn. akt V SA/Wa 3664/15) i nie może scedować tej kompetencji na organ wykonawczy (por. wyrok WSA w Szczecinie z 22 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Sz 52/12).

Mając powyższe na uwadze, Rada Miejska w Gostyniu winna w sposób jednoznaczny określić wysokość dofinansowania otrzymywanego przez spółkę wodną, np. wskazać konkretnie procent poniesionych kosztów przez spółkę lub zakresić wartość kwotową dotacji. Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Kolegium Izby 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 oceniło, iż wadliwość treści postanowienia § 2 ust. 3 oraz § 3 ust. 1 uchwały Nr LX/685/24 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na realizację zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń, uzasadnia wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

Oceniając pozostałe postanowienia uchwały Kolegium Izby ustaliło, że określając warunki ubiegania się o dotację celową na zadania wymiany systemów ogrzewania węglowego na nowe ekologiczne źródła ogrzewania na terenie gminy Gostyń w ramach pomocy de minimis, Rada w § 8 ust. 5 uchwały, postanowiła:

„Beneficjent (Wnioskodawca), przy ubieganiu się o pomoc de minimis, pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, do wniosku o udzielenie dotacji dołącza:

- 1) wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i pomocy de minimis w rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu 3 minionych lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w wyżej wymienionym zakresie,*
- 2) informacje przedstawiane przez Beneficjentów (Wnioskodawców) ubiegających się o pomoc de minimis, zgodnie z rozporządzeniem 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),*

3) *informacje określone 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, Nr 121, poz. 810)*”.

Z powyższego wynika, że Rada błędnie określiła dokumenty, jakie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązane są złożyć podmioty ubiegające się o dotację stanowiącą pomoc de minimis w rolnictwie albo pomoc de minimis w rybołówstwie.

Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: *„Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, 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) *(uchylony);*
- 3) *informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”.*

Zakres informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz wzór formularza tych informacji, określone zostały - odrębnie od zakresu informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis - 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), wydanym na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w postanowieniu pkt 13 preambuły rozporządzenia Nr 717/2014 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury oraz w postanowieniu pkt 8 preambuły rozporządzenia Nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym.

Natomiast 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, dotyczy wyłącznie podmiotów ubiegających 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.).

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w swojej opinii nie wniósł uwag do przesłanego przez Gminę projektu uchwały przewidującej dołączenie *„wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis*

oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie ubiegający się o pomoc otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go latach podatkowych, 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, że wyrażenia w brzmieniu: *„jaką otrzymał w ciągu minionych trzech lat”, „w tym okresie”, „w tym okresie”,* zawartych w § 8 ust. 5 pkt 1) przedmiotowej uchwały stoją w sprzeczności z przepisem art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto w postanowieniach uchwały Rada Miejska określiła, że:

„§ 5 ust. 12. Jeżeli Beneficjent (Wnioskodawca) przed wypłatą dotacji zbył nieruchomość – nie wypłaca się dofinansowania”.

„§ 9 ust. 7. Dotującemu przysługuje, w okresie do 2 lat po wykonaniu inwestycji, prawo kontroli trwałości zrealizowanego zadania. Zbywanie przedmiotu określonego w § 3 ust. 1 sfinansowanego dotacją, przed upływem 2 lat, skutkuje zwrotem dotacji.

(...)

Ust. 9. Zwrot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie, w nadmiernej wysokości lub ze względu na zbycie przedmiotu określonego w § 3 ust. 1, sfinansowanego częściowo dotacją przed upływem 2 lat następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych”.

Zakres regulacji zamieszczonych w § 5 ust. 12 oraz § 9 ust. 7 i 9 dotyczy materii uregulowanej w przepisach art. 250, art. 251 oraz 252 ustawy o finansach publicznych. Natomiast, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian (modyfikacji) przepisów ustawy.

Kolegium Izby wskazuje, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w art. 251 ustawy o finansach publicznych odnoszącym się do zwrotu dotacji niewykorzystanych w terminie oraz w art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienia przywołanego § 5 ust. 12 oraz § 9 ust. 7 i 9 uchwały zmienia sytuację, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy w sposób istotny poprzez ich modyfikację.

W ocenie Kolegium Izby Rada stanowiąc w badanej uchwale w kwestii zwrotu dotacji wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do określenia zasad udzielania dotacji (w szczególności kryteriów wyboru inwestycji oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia) oraz naruszyła przepisy art. 251 i 252 w zw. z art. 253 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. 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*”. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), w którym sąd stwierdza, że „*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 (...)*”.

Podkreślić należy, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Biorąc pod uwagę powyższe właściwość Rady odnośnie stanowienia w zakresie zasad udzielania dotacji, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać. Przepis kompetencyjny mówi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”.

Jak wskazano powyżej, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Skoro zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o finansach publicznych, to brak jest podstaw do odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego.

Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, co potwierdza wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 cyt. ustawy.

Istotą udzielenia dotacji z budżetu gminy na realizację zadań objętych ustawą Prawo ochrony środowiska jest uzyskanie efektu ekologicznego – w tym przypadku jest to wykonanie systemu do gromadzenia i wykorzystania wód deszczowych. Sam fakt zbycia nieruchomości, na której wybudowano powyższy system nie wpływa na fakt jego funkcjonowania i spełniania swojej roli.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia Rady Miejskiej zawarte w § 5 ust. 12 oraz § 9 ust. 7 i 9 uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

Ponadto Kolegium wskazuje na wystąpienie następujących nieprawidłowości:

W załączniku Nr 2 do uchwały pn. „*WNIOSEK o udzielenie dotacji na dofinansowanie zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń*”, w części II. pn. „*Oświadczenie*” zawarto w pkt 2 obowiązek złożenia przez wnioskodawcę m.in. następującego oświadczenia: „*Oświadczam, że nie posiadam żadnych zaległości podatkowych i opłat lokalnych oraz innych należności wobec Gminy Gostyń*”.

W ocenie Kolegium Izby taki zapis przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, który stanowi ustawowe upoważnienie dla rady do podjęcia uchwały dotyczącej określenia zasad 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. Rada jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia. Upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ww. ustawy nie przyznaje Radzie kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku niezalegania z opłatami na rzecz podmiotów publicznoprawnych. Ponadto taki warunek nie został określony w badanej uchwale. Zatem żądanie złożenia takiego oświadczenia stanowi nieuprawnione żądanie Rady względem podmiotu składającego oświadczenie.

Ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych naruszałoby art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Brak jest podstaw do ustanawiania przez Radę ograniczeń podmiotowych w tym zakresie. Rada nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Pod załącznikiem Nr 2 do uchwały stanowiącym wzór wniosku zamieszczono „Informację dotyczącą ochrony danych osobowych”, napisaną na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 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. U. UE. L 119, s.1), w których określono administratora danych, podano kontakt z inspektorem danych osobowych, cel przetwarzania danych, okres przetwarzania, podstawę prawną przetwarzania, prawa wnioskodawców w zakresie ochrony ich danych osobowych.

Kolegium Izby wskazuje, że materia dotycząca, gromadzenia, przetwarzania i ochrony danych osobowych uregulowana została w odrębnych przepisach, 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). W przypadku tej uchwały w celu udzielenia dotacji przetwarzanie danych 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. Art. 13 1. RODO stanowi, 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 gminnym wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy. Zadania wójta 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). 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 Klauzula była prezentowana przy rozpatrywanej uchwale.

Należy też podkreślić, że Rada nie jest uprawniona do regulowania w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska kwestii związanych z udostępnianiem danych osobowych beneficjenta dotacji. Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Dalsza analiza załącznika Nr 2 do uchwały pn. „*WNIOSEK o udzielenie dotacji na dofinansowanie zadań związanych z retencją wód opadowych na terenie Gminy Gostyń*”, w pkt III pn. „Załączniki do wniosku” Lp. 8 wykazała, że żądano dodatkowych dokumentów/informacji pn. "Inne dokumenty (wymienić)".

Odnosząc się do ww. zapisów Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzeczniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe, muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z przywołanych zapisów nie wynika bowiem jakich dodatkowych dokumentów/informacji może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji tym bardziej, że postanowieniem § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały określono, że „wniosek o udzielenie dotacji spełnia warunki formalne, jeżeli posiada wypełnione wszystkie wymagane pozycje”.

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.