

Uchwała Nr 11/585/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 15 maja 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 840/LXXVI/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i rozliczania przez Gminę Czerwonak dotacji celowych na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak, w części obejmującej:

- 1) w § 8 ust. 2 zdanie drugie o treści „W przypadku niewyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w danym roku, istnieje możliwość przedłużenia terminu naboru wniosków bądź ogłoszenia dodatkowego terminu składania wniosków.”
- 2) w § 8 ust. 3,
- 3) w § 8 ust. 4,
- 4) w § 19
- 5) w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie w..... roku dotacji celowych na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak poprzez zastąpienia starych źródeł ciepła nowymi źródłami proekologicznymi”
 - w pkt I ppkt 2 wyrażenie w brzmieniu: „*Seria i numer dowodu osobistego*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia,
 - w pkt VII w części dotyczącej oświadczeń, pkt 4 o treści „Wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli wykonywania zadania publicznego przed, w toku jego realizacji oraz po jego zakończeniu”,
- 6) w załączniku Nr 2 pn. „*Formularz rozliczenia dotacji celowej na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak poprzez zastąpienia starych źródeł ciepła nowymi źródłami proekologicznymi*” w pkt I wyrażenie w brzmieniu: „*Seria i numer dowodu*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia,

z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 23 kwietnia 2024 r., Rada Gminy Czerwonak powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i pkt 22 oraz art. 403 ust. 2,4-5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła

zasady i tryb udzielania i rozliczania przez Gminę Czerwonak dotacji celowych na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak.

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 przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 15 maja 2024 r.

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

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) 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. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu 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 lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 do ustawy Prawo Ochrony Środowiska.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania akt 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 przedmiotowego upoważnienia Rada Gminy Czerwonak w dniu 18 kwietnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr 840/LXXVI/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i rozliczania przez Gminę Czerwonak dotacji celowych na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak.

Z postanowień badanej uchwały wynika, że Rada Gminy przewidziała udzielanie pomocy de minimis. W związku z powyższym, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wezwała Jednostkę do przekazania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odniesieniu do projektu przedmiotowej uchwały, jeżeli zostały wyrażone.

W odpowiedzi na wezwanie, w dniu 10 maja 2024 r., Jednostka przedłożyła pisma Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów oraz odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przedłożonych dokumentów wraz z pismem Nr WOŚ.602.4.2024 z dnia 9 maja 2024 r. wynika, że wniesione przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwagi do projektu uchwały zostały uwzględnione w przedmiotowej uchwale. Natomiast Prezes UOKiK nie zgłosił zastrzeżeń.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

W postanowieniach § 8 ust. 2 badanej uchwały Rada zawarła postanowienie o treści: *„Wnioski o przyznanie dotacji w danym roku budżetowym rozpatruje się do wyczerpania środków finansowych przewidzianych na ten cel. W przypadku niewyczerpania środków finansowych przeznaczonych na ten cel w danym roku, istnieje możliwość przedłużenia terminu naboru wniosków bądź ogłoszenia dodatkowego terminu składania wniosków.”*

W postanowieniach § 8 ust. 3 zapisano, że *„Ogłoszenie o terminie składania wniosków* zamieszcza się w gminnym biuletynie informacyjnym „I wiesz więcej”, na stronie internetowej Gminy Czerwonak, w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Czerwonak oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Czerwonak.” Z kolei w ust. 4 postanowiono, że *„Termin składania wniosków nie może być krótszy niż 14 dni od dnia jego ogłoszenia.”*

Mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, określenie przypadków przedłużenia terminu złożenia wniosku należy do kompetencji organu stanowiącego. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji. „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.

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że poprzez tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji należy rozumieć procedury związane z udzieleniem dotacji, sposób przekazania środków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

W szczególności więc uchwała ustalająca m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać dane, które powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji, a także miejsce i termin składania wniosków. W przypadku, gdy Rada Gminy nie określi terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, wnioskodawcy będą mogli składać wnioski w dowolnym czasie przez cały rok budżetowy.

Pozostawienie Wójtowi swobody decydowania o terminie składania wniosków o udzielenie przedmiotowych dotacji oraz przedłużenia terminu naboru wniosków bądź ogłoszenia dodatkowego terminu składania wniosków, oznacza scedowanie kompetencji w tym zakresie na organ wykonawczy. Stwierdzone nieprawidłowości w sposób istotny naruszają ww. przepis ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 19 Rada Gminy postanowiła, iż że „*traci moc Uchwała nr 190/XX/2020 Rady Gminy Czerwonak z dnia 18 marca 2020 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i rozliczania przez Gminę Czerwonak dotacji celowych na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2021 r. poz. 2561).*”

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z postanowieniami § 20 uchwały Nr 333/XXXII/2021 z dnia 18 marca 2021 r. uchwała Nr 190/XX/2020 utraciła moc. Natomiast uchwała Nr 333/XXXII/2021 zgodnie z postanowieniami § 21 obowiązywała do dnia 31 grudnia 2023 r.". Brak było zatem podstaw do stanowienia o utracie mocy uchwały Nr 190/XX/2020.

Kolegium Izby wskazuje, że zmiana (uchylenie) aktu prawa miejscowego dotyczyć może tylko takiego aktu, który istnieje w obrocie prawnym w dacie dokonania zmiany, to znaczy został podjęty przez organ będący prawodawcą miejscowym i obowiązuje lub znajduje się w okresie vacatio legis (względnie takiego, który nie został jeszcze opublikowany), zaś w przypadku nowelizacji poszczególnych przepisów uchwały zmiana może odnosić się tylko do tych przepisów, które nie przestały obowiązywać na skutek ich uchylenia albo wygaśnięcia. Z istoty zmiany (nowelizacji) aktu prawnego - która polega na uchyleniu niektórych przepisów aktu zmienianego, zastąpieniu niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niego nowych przepisów - wynika bowiem, że w obrocie prawnym znajdować muszą się przepisy podlegające uchyleniu, czy zastąpieniu oraz musi istnieć akt prawny, w ramach którego dodawane będą nowe przepisy.

Analiza badanej uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 pn.: „*Wniosek o udzielenie w..... roku dotacji celowych na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak poprzez zastąpienia starych źródeł ciepła nowymi źródłami proekologicznymi*” oraz w załączniku nr 2 pn. „*Formularz rozliczenia dotacji celowej na zadanie ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Czerwonak poprzez zastąpienia starych źródeł ciepła nowymi źródłami proekologicznymi*”, Rada postanowiła o konieczności podania oprócz imienia i nazwiska wnioskodawcy, numeru PESEL, numeru NIP, REGON oraz adresu zamieszkania a także danych w zakresie serii i numeru dowodu osobistego.

Kolegium Izby wskazuje, iż organ stanowiący nakładając na wnioskodawców, którymi mogą być osoby fizyczne, obowiązki w zakresie podawania danych osobowych winien uwzględnić przepisy 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). W art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 określono zasady ogólne dotyczące przetwarzania danych osobowych, w których ustalono, iż dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach oraz muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Dane obejmujące serie i nr dowodu osobistego osoby fizycznej wnioskującej o dotację, nie są niezbędne do rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji o udzieleniu dotacji, a zatem żądanie, na etapie wniosku o udzielenie dotacji, podania danych osobowych w tym zakresie nastąpiło sprzecznie z przepisem art. 5 ust. 1 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).

Powyższe przesądziło o stwierdzeniu nieważności części załącznika Nr 1 i załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały, w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia.

Oceniając dalsze postanowienia uchwały Kolegium Izby ustaliło, że w załączniku nr 1 do uchwały w pkt VII w części dotyczącej oświadczeń w pkt 5 zawarto oświadczenie o treści: „Wyrażam zgodę na przeprowadzenie kontroli wykonywania zadania publicznego przed, w toku jego realizacji oraz po jego zakończeniu”. W ocenie Kolegium Izby organ dotujący ma prawo przeprowadzić kontrolę w zakresie wykorzystania środków z dotacji oraz uzyskać dowody potwierdzające prawidłowe wykorzystanie tychże środków i nie jest to warunkowane uzyskaniem zgody beneficjenta dotacji. Kontrola polegać będzie na porównaniu stanu przedstawionego we wniosku o wypłatę dotacji ze stanem faktycznym, w tym przypadku zrealizowanym przedsięwzięciem polegającym na trwałym zastąpieniu starych źródeł ciepła nowymi źródłami proekologicznymi.

W związku z powyższym w ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw do żądania tego typu oświadczenia, stąd Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności ww. zapisów zawartych w załączniku do uchwały.

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.