Elektronicznie podpisany przez:
Grażyna Wróblewska
dnia 24 kwietnia 2026 r.

Uchwała Nr 9.421.2026

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 22 kwietnia 2026 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 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVII/132/2026 Rady Gminy Mycielin z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, w części obejmującej:

- w § 6 ust. 12 wyrażenie w brzmieniu: „*oraz ust. 5*”,
- w § 6 ust. 13 wyrażenie w brzmieniu: „*oraz ust. 5*” i „*według wzoru określonego w załączniku nr 3 do niniejszej uchwały*”,
- § 10,
- w załączniku nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie zakupu urządzeń przydomowej oczyszczalni ścieków ze środków budżetu Gminy Mycielin”:
  - w części „Do wniosku dołączam następujące dokumenty” w ppkcie c) wyrażenie w brzmieniu: „*według wzoru określonego w załączniku nr 3 do uchwały*”,
  - *klauzulę informacyjną* ,
- załącznik nr 3 do uchwały stanowiący wzór pełnomocnictwa,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXVII/132/2026 z dnia 30 marca 2026 r. doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 kwietnia 2026 r., Rada Gminy Mycielin powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji 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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 kwietnia 2026 r.

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

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25,29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazaną do wojewódzkich funduszy.

Według dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której jest mowa w ust. 1 i 2 może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.) z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy albo rada powiatu określa, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące: kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Korzystając z powyższego upoważnienia Rada Gminy Mycielin podjęła w dniu 30 marca 2026 r. badaną uchwałę.

Przedłożona uchwała w § 5 ust. 2 przewiduje udzielanie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie. W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że jej projekt został przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie 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 2026 r. poz. 500). Jednostka przedłożyła tut. Izbie opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrażoną w piśmie z dnia 23 marca 2026 r. (znak: DMP-5.530.112.2026.) oraz opinię Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażoną w piśmie z dnia 17 marca 2026 r. (znak: DBD.pp.0220.165.2026). Analiza przedłożonego dokumentu wykazała, że uwagi zawarte w ww. opiniach, uwzględniono w podjętej uchwale.

Analiza badanej uchwały wykazała, że w § 6 ust. 12 oraz ust. 13 zawarto postanowienie o treści: „*Podmioty wskazane w art. 403 ust. 4* ***oraz ust. 5*** *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...)*”, podczas gdy podmioty uprawnione do otrzymywania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienione są w art. 403 **ust. 4** ustawy i są to podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych lub jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Przepis art. 403 **ust. 5** ustawy Prawo ochrony środowiska zawiera postanowienia o zasadach udzielania dotacji, jakie Rada Gminy winna określić w podejmowanej uchwale.

W załączniku nr 3 do badanej uchwały Rada Gminy ustaliła wzór pełnomocnictwa.

W ocenie Kolegium Izby poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wykracza określenie wzoru pełnomocnictwa stanowiącego załącznik nr 3 do badanej uchwały. Wskazany przepis upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania. Ustanowienie obligatoryjnego, sztywnego wzoru pełnomocnictwa może wykluczyć z ubiegania się o dotację podmioty, które ustanowiły pełnomocnika w inny sposób zgodny z prawem.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzeczniczą 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".

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność załącznika nr 3 do uchwały, a w konsekwencji wyrażenia w brzmieniu: „*według wzoru określonego w załączniku nr 3 do niniejszej uchwały*" zawartego w § 6 ust. 13 uchwały oraz wyrażenia w brzmieniu: „*według wzoru określonego w załączniku nr 3 do uchwały*" zawartego w załączniku nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie zakupu urządzeń przydomowej oczyszczalni ścieków ze środków budżetu Gminy Mycielin", w części zawierającej wykaz dokumentów, jakie należy załączyć do wniosku, w ppkcie c.

W § 10 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła:

„*1. W razie niedotrzymania warunków określonych w § 6 ust. 11 pkt 5 lub zaprzestania eksploatacji oczyszczalni z przyczyn leżących po stronie Wnioskodawcy, na pisemny wniosek Gminy, zobowiązuje się on do zwrotu kwoty wymienionej w § 4 ust. 2, w terminie 30 dni od daty doręczenia zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości eksploatacji oczyszczalni lub zaprzestania jej działania.*

2. Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.".

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby stwierdziło, że cytowane postanowienia Rada Gminy Mycielin wprowadziła bez podstawy prawnej oraz w sprzeczności z art. 251-253 ustawy o finansach publicznych, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określony w ustawie Prawo ochrony środowiska. Przesłanki zwrotu dotacji udzielonej z budżetu gminy określają przepisy art. 251 (zwrot niewykorzystanych w terminie dotacji) i art. 252 (zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości) ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z art. 253 ustawy o finansach publicznych, tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Brak jest natomiast podstawy prawnej dla

ustanawiania dodatkowych przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aktach prawa miejscowego. Aktualne przepisy ustawowe nie określają dodatkowych okoliczności zwrotu dotacji celowej do budżetu gminy udzielanej na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Możliwości ich ustanawiania nie przewiduje również delegacja ustawowa do podejmowania uchwał w tej sprawie przez organ stanowiący gminy z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacje w akcie prawa miejscowego są niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W załączniku Nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie zakupu urządzeń przydomowej oczyszczalni ścieków ze środków budżetu Gminy Mycielin" zawarto „Klauzulę informacyjną” z art. 13 ust. 1 i ust. 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 (Dz.U.UE.L. z 2016 r. nr 119, s. 1 ze zm.).

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z rozporządzeniem 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.) przetwarzanie danych osobowych może być dokonane, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowanej władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. c i e rozporządzenia). Zakres informacji o przetwarzaniu danych osobowych został określony wyżej przywołanym rozporządzeniem. 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 podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679.

W myśl art. 4 pkt 7 rozporządzenia administrator ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem. W związku z tym wdraża odpowiednie środki, aby w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem udzielić osobie, której dane dotyczą, wszelkich informacji, o których mowa w art. 13 i 14 rozporządzenia. Środki te powinny uwzględniać charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych (vide pkt 74 rozporządzenia). Aby zapobiec przechowywaniu danych osobowych przez okres dłuższy, niż jest to niezbędne, administrator powinien ustalić termin ich usuwania lub okresowego przeglądu (vide pkt 39 rozporządzenia).

Wymagane informacje powinny zostać przekazane osobie, której dane dotyczą albo w momencie pozyskiwania danych (najpóźniej w chwili ich pozyskania) albo bezpośrednio przed ich pozyskaniem. Dla spełnienia obowiązku informacyjnego nie ma znaczenia, w jaki sposób te dane zostaną pozyskane – może się to odbyć poprzez pocztę elektroniczną, faks lub poprzez inne środki porozumiewania się. Dane osobowe będące przedmiotem przetwarzania, dotyczące osoby ubiegającej się o dotację, administrator pozyskuje w dacie złożenia wniosku, a zatem dopiero wtedy podmiot ten powinien być poinformowany o prawach i obowiązkach wynikających z 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). Konkretne cele przetwarzania danych osobowych powinny być wyraźne, uzasadnione i określone w momencie ich zbierania. Informacje o przetwarzaniu danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, należy przekazać tej osobie w momencie zbierania danych (vide pkt 39 i 61 rozporządzenia). Jeżeli przepis szczególny nie określa sposobu w jaki administrator powinien przekazywać podmiotowi informacje z art. 13 rozporządzenia, dopuszczalna jest każda skuteczna metoda, w tym np. udostępnienie wydrukowanej informacji przy stanowisku, w którym zbierane są dane, zamieszczenie informacji na stronie internetowej obok aktu prawa miejscowego lub w ogólnodostępnym miejscu (np. tablica ogłoszeń) w siedzibie administratora.

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 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), 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 myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium Izby podkreśla, że 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”.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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 (...).

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.