

Uchwała Nr 13.647.2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 24 czerwca 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 2026 r. poz. 662) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVII/233/2026 Rady Gminy Gniezno z dnia 21 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno", w części obejmującej:

- w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały we wprowadzeniu do wyliczenia wyrażenie w brzmieniu: "pkt.1 lit. a), b), c), d) i pkt.2",
 - w § 4 ust. 5 pkt 2 załącznika do uchwały wyrażenie w brzmieniu: "otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych",
 - w załączniku Nr 2 do załącznika do uchwały pn. "Formularz rozliczenia dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno"" w pkt 4 "Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu rozliczenia" wyrażenie w brzmieniu: "Oryginały wraz z",
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 25 maja 2026 r., Rada Gminy Gniezno powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i 403 ust. 4, 5, 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, przyjęła "Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno"".

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 24 czerwca 2026 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią 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, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których

mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa we wskazanym wyżej art. 403 ust. 2 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

Zgodnie 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 2025 r. poz. 1483, 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 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 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. Natomiast 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 21 maja 2026 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę Nr XXVII/233/2026 w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno". Załącznik do uchwały stanowi "Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno"" (dalej: "Regulamin").

W § 4 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Gniezno postanowiła, że: "Jeżeli o dofinansowanie ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji dotacja - w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia tej działalności, stanowi pomoc de minimis odpowiednio w rozumieniu:

- 1) 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 295 z 15.12.2023 s. 2831),

- 2) rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art.107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L nr 352 z 24 grudnia 2013 r., s.9 z późn. zm).
- 3) rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L Nr 190 z 28 czerwca 2014 r.,s. 45 z późn. zm.)."

W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że: "Projekt uchwały wraz z Regulaminem udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" został zgłoszony do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie, a także do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie, a także Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosili uwagi, które zostały uwzględnione."

Wraz z uchwałą Jednostka przekazała tut. Izbie opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrażoną w piśmie z dnia 20 marca 2026 r. (znak: DMP-5.530.109.2026.JB), podpisanym przez Dyrektora Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej, działającego z upoważnienia Prezesa Urzędu oraz opinię Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrażoną w piśmie z dnia 17 kwietnia 2026 r. (znak: DBD.pp.0220.190.2026), podpisanym przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Budżetu, działającą z upoważnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z przekazanych przez Jednostkę dokumentów wynika, że zarówno Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnieśli zastrzeżenia (uwagi) dotyczące przejrzystości zasad udzielania odpowiednio pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, zawartych w przedłożonym im projekcie uchwały. Kolegium Izby stwierdziło, że wszystkie zgłoszone zastrzeżenia i uwagi zostały uwzględnione przez Radę Gminy Gniezno przy podejmowaniu badanej 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 2026 r. poz. 500).

Analiza postanowień badanej uchwały wykazała, że w § 3 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Gniezno postanowiła, iż: "Do korzystania z dotacji uprawnione są podmioty wskazane w art. 403 ust. 4 pkt.1 lit. a), b), c), d) i pkt.2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

- 1) podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych:
 - a) osobom fizycznym,
 - b) wspólnotom mieszkaniowym,
 - c) osobom prawnym,
 - d) przedsiębiorcom;
- 2) jednostkom sektora finansów publicznych będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi."

Kolegium Izby wskazuje, że określając krąg podmiotów, które uprawnione są do ubiegania się o dotację na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno" Rada Gminy Gniezno odwołała się do nieaktualnego brzmienia art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. W obecnym brzmieniu, nadanym mu przez art. 1 pkt 14 lit. a ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1940), obowiązującym od dnia 11 stycznia 2025 r., przepis ten nie zawiera takich jednostek redakcyjnych jak punkty i litery, a także przykładowego wyliczenia podmiotów z kategorii podmiotów "niezaliczonych do jednostek sektora finansów publicznych", którym z budżetów gmin i powiatów mogą być udzielane dotacje na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (zawartego wcześniej w pkt 1 lit. a-d).

Biorąc pod uwagę powyższe, a także fakt, że w obecnym stanie prawnym rada gminy uprawniona jest do określenia w uchwale podjętej na podstawie przepisów art. 403 ust. 5 i 5a ustawy

Prawo ochrony środowiska, kategorii podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej (art. 403 ust. 5a pkt 1 ustawy), Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: "pkt.1 lit. a), b), c), d) i pkt.2", zawartego w § 3 ust. 1 Regulaminu, we wprowadzeniu do wyliczenia.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 4 ust. 5 Regulaminu Rada Gminy Gniezno postanowiła, że: "Składane wnioski rozpatrywane będą z uwzględnieniem zachowania wszystkich warunków, uprawniających do otrzymania pomocy, w tym w szczególności:

- 1) łączna wartość pomocy de minimis udzielonej na podstawie niniejszej uchwały, innej pomocy de minimis, oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie przyznana przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300 tys. euro w okresie trzech minionych lat.
- 2) przedsiębiorca prowadzący działalność w sektorze produkcji rolnej, przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w Regulaminie, może otrzymać pomoc, jeżeli wartość tej pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy de minimis w rolnictwie otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty stanowiącej 50 tys. euro.
- 3) przedsiębiorca prowadzący działalność w sektorze rybołówstwa, przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w Regulaminie, może otrzymać pomoc, jeżeli wartość tej pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy de minimis w rolnictwie otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty stanowiącej 30 tys. euro."

Kolegium Izby wskazuje, że w przywołanym powyżej postanowieniu § 4 ust. 5 pkt 2 Regulaminu nieprawidłowo wskazano okres jaki należy brać pod uwagę do celów oceny zgodności pomocy udzielanej na podstawie Regulaminu z pułapami określonymi 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 nr 352 z 24.12.2013, str. 9, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym: "Całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 50 000 EUR w okresie trzech lat". Natomiast w pkt 4 preambuły do rozporządzenia Komisji (UE) 2024/3118 z dnia 10 grudnia 2024 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 2024/3118 z 13.12.2024), które weszło w życie z dniem 16 grudnia 2024 r., wskazano, że: "W celu dostosowania do rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 okres, jaki należy brać pod uwagę do celów oceny zgodności z pułapami określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1408/2013, powinien zostać zmieniony z 3 lat podatkowych na 3 lata. Okres ten należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznaną w ciągu minionych 3 lat."

Z powyższego wynika, że okresem, jaki w przypadku pomocy de minimis w rolnictwie należy brać pod uwagę do celów oceny zgodności pomocy udzielanej na podstawie Regulaminu z pułapami określonymi 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, jest okres 3 minionych lat, a nie okres bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych.

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: "otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych", zawartego w § 4 ust. 5 pkt 2 Regulaminu.

Z kolei analiza załącznika Nr 2 do Regulaminu, stanowiącego wzór formularza rozliczenia dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości

powietrza na terenie Gminy Gniezno", wykazała, że w pkt 4 "Wykaz dokumentów wymaganych przy składaniu rozliczenia" zobowiązano beneficjenta dotacji do przedłożenia wraz z rozliczeniem dotacji oryginałów dokumentów wraz z ich kopiami, potwierdzających wykonanie całego zadania w terminie określonym w umowie o udzieleniu dotacji, w tym zawierających koszty kwalifikowane (m.in. faktura VAT/rachunek, potwierdzenie zapłaty). Jednocześnie w Regulaminie, w tym w załączniku Nr 2 do Regulaminu, brak jest zapisu informującego, że przedkładane oryginały są tylko do wglądu bądź będą zwracane po rozliczeniu dotacji.

W ocenie Kolegium Izby regulacja ta wykracza poza dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podkreślenia również wymaga, że faktury, rachunki i inne dokumenty księgowe, związane z realizacją określonych robót powinny być opisywane i przechowywane przez podmiot, na rzecz którego zostały wystawione, przy poszanowaniu obowiązujących dany podmiot regulacji w tym zakresie (np. przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz. U. z 2026 r. poz. 522, z późn. zm.). Ponadto oryginały faktur/rachunków wystawione na beneficjenta są dowodami zakupu, na podstawie których może dochodzić roszczeń z tytułu gwarancji.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: "Oryginały wraz z", zawartego w pkt 4 załącznika Nr 2 do Regulaminu.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w § 1 ust. 2 pkt 2, 4 i 6 Regulaminu zawarto odesłanie do § 1 Regulaminu, zamiast do ust. 1 § 1 Regulaminu.

Ponadto w § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu oraz w załączniku Nr 1 do Regulaminu, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Gniezno na dofinansowanie zmiany źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych i budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach programu "Poprawa jakości powietrza na terenie Gminy Gniezno", 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.