



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 lutego 2025 r.

Poz. 970

U C H W A Ł A Nr IX/411/2025

z dnia 25 lutego 2025 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały **Nr IX.72.2025 Rady Miejskiej w Boguchwale** z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie zasad korzystania z dotacji celowej na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18a ust. 3 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 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.);

postanawia stwierdzić **nieważność uchwały**.

UZASADNIENIE

W dniu 4 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwała Nr IX.72.2025 Rady Miejskiej w Boguchwale z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie zasad korzystania z dotacji celowej na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych.

W wyniku badania uchwały w trybie nadzoru, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwałą Nr VIII/356/2025 z dnia 18 lutego 2025 r. postanowiło wszcząć postępowanie nadzorcze.

W podstawie prawnej uchwały w sprawie zasad korzystania z dotacji celowej na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych, Rada Miejska w Boguchwale przywołała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny przepisy ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 400a ust. 1 pkt 2, art. 403 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 54 ze zm.).

W § 1 i § 2 uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, Rada postanowiła określić zasady korzystania z dotacji celowej na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych na terenie Gminy Boguchwała w ramach programu pn. „Wodnik” na lata 2025-2028. Zasady udzielania dotacji, tryb postępowania i sposób rozliczenia dotacji na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych określone zostały w załączniku do tej uchwały.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając przedmiotową uchwałę w trybie nadzoru stwierdziło, co następuje:

1.W celu utrzymania zasobów wód gruntowych poprzez zwiększenie naturalnej retencji na terenie Gminy Boguchwała, Rada ustaliła zasady udzielenia dotacji, tryb postępowania i sposób rozliczania dotacji celowej na działania służące ochronie zasobów wodnych poprzez gromadzenie wód opadowych, przy czym nie określiła kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu weryfikacji spełniania tych kryteriów.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska 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.

Odpowiednio do ust. 4 cytowanego przepisu 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 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.

Zgodnie z ust. 5 cytowanego przepisu rada gminy określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, 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.

W uchwale objętej postępowaniem nadzorczym Rada Miejska w Boguchwale nie określiła kryteriów wyboru inwestycji objętych finansowaniem, jak też nie określiła trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji, elementów obligatoryjnych wskazanych wprost w dyspozycji art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczących zasad udzielania dotacji celowej. Tym samym w istotny sposób naruszony został przywołany wyżej przepis, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

2. Dotacje przeznacza się na: zakup i montaż zbiorników naziemnych lub podziemnych na wodę deszczową o łącznej pojemności nie większej niż 2000 litrów wraz z niezbędnymi elementami wchodzącymi w skład zbiornika związanymi z jego funkcjonowaniem i obsługą, natomiast wnioskodawcą może być osoba fizyczna, legitymująca się tytułem prawnym do nieruchomości mieszkalnej jednorodzinnej, wynikającym z prawa własności (współwłasności), przy czym rada nie dokonała zastrzeżenia, że zgromadzona woda deszczowa nie może być wykorzystywana na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym działalności rolniczej to oznacza, że dotacja może stanowić pomoc publiczną, a więc projekt uchwały powinien zostać zaopiniowany pod względem pomocy publicznej.

Przyjęta przez Radę Miejską w Boguchwale regulacja przewidywać może udzielenie dotacji celowej osobie fizycznej, będącej właścicielem nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, położonej na terenie Gminy Boguchwała, na której może być prowadzona działalność gospodarcza, działalność w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa i akwakultury w rozumieniu unijnego prawa konkurencji. Dotacja – w zakresie jakim dotyczy nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej – stanowi pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, a jej udzielenie następuje z uwzględnieniem stosownych rozporządzeń unijnych. W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (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. Z informacji uzyskanych w trakcie badania uchwały wynika, że projekt uchwały nie był zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu zaopiniowania.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie przyjęło, że nie zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

3. Przyjętej uchwale nie określony został termin do składania wniosków o przyznanie dotacji, czy też nie określone zostały ramy czasowe, w których wnioskodawca może złożyć wniosek o udzielenie dotacji. Postanowiono, że ogłoszenie o naborze wniosków ma być publikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Boguchwale.

Przepis kompetencyjny art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska obliuguje wprost organ stanowiący między innymi do określenia „zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji celowej i sposobu jej kontroli”, które należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia

określające kiedy i jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości.

Rada w podjętej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, nie ustaliła terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji, wskazała jedynie, że ogłoszenie o naborze wniosków ma być opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Boguchwale.

Zdaniem Kolegium taki sposób określenia terminu składania wniosków nie gwarantuje i nie zapewnia jawności postępowania o udzielenie dotacji na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych. Wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania o udzielenie dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, że ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w tej uchwale zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Powyższe znajduje potwierdzenie w obszernym orzecznictwie sądów np.: w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, czy wyrokach WSA w Warszawie z dnia: 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 i 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

Zdaniem Kolegium uznanie, że ogłoszenie o naborze wniosków ma być publikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego, bez określenia terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji, czy też bez zakreslenia ram czasowych, w których wnioskodawca może złożyć wniosek o udzielenie dotacji, istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

4. Wnioski niekompletne lub nieprawidłowo wypełnione po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia w wyznaczonym terminie pozostaną bez rozpatrzenia – brak określenia w akcie prawa miejscowego terminu do usunięcia nieprawidłowości lub braków w złożonym wniosku stwarza możliwość nierównego traktowania wnioskodawców poprzez możliwość ustalenia różnego terminu dla poszczególnych podmiotów.

Zdaniem Kolegium nieokreślenie w uchwale terminu do uzupełnienia wniosków niekompletnych lub nieprawidłowo wypełnionych, którego upływ skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania, stanowi również niedopełnienie przez organ stanowiący obowiązków związanych z określeniem trybu udzielenia dotacji celowej na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych.

W związku z tym, że określenie tego terminu stanowi regulowanie trybu postępowania o udzielenie dotacji, oznacza to wyłączną kompetencję organu stanowiącego w tym zakresie, której nie można sędować na organ wykonawczy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że „z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”.

Zdaniem Kolegium brak określenia w uchwale terminu do usunięcia nieprawidłowości lub braków w złożonym wniosku stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

5. Dotujący zastrzega możliwość żądania dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów związanych z rozliczeniem dotacji. Takie zapisy w uchwale będącej przepisem prawa miejscowego wprowadzają niedozwoloną swobodę organu wykonawczego w zakresie ustalania rodzajów dokumentów niezbędnych do ostatecznego rozliczenia dotacji.

Wskazanie dokumentów niezbędnych do rozliczenia dotacji jest elementem trybu postępowania o udzielenie dotacji, o którym mowa w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, co zostało zastrzeżone do kompetencji organu stanowiącego. Przeniesienie na organ wykonawczy części uprawnień należących do organu stanowiącego, poprzez upoważnienie go do określania dodatkowych, bliżej niesprecyzowanych dokumentów, czy też możliwość żądania dodatkowych wyjaśnień, niezbędnych do rozliczenia dotacji, stanowi

wykroczenie poza przepis delegacyjny. Taki zapis w uchwale będącej przepisem prawa miejscowego może powodować daleko posuniętą swobodę organu wykonawczego w zakresie ustalania rodzajów dokumentów niezbędnych do ostatecznego rozliczenia dotacji poza tymi, które określiła wyraźnie Rada Miejska w Boguchwale. W świetle wskazanego wyżej przepisu prawa, Rada nie została upoważniona do przekazania organowi wykonawczemu przypisanych jej ustawowo kompetencji.

Dodatkowo takie postanowienie uchwały stwarza możliwość nierównego traktowania podmiotów - beneficjentów dotacji, bo w istocie od każdego beneficjenta rozliczającego się z dotacji celowej można żądać innych dokumentów, poza tymi obowiązkowymi, dlatego organ stanowiący powinien jednoznacznie określić katalog dokumentów żądanych przy rozliczeniu dotacji. Zdaniem Kolegium niedookreślenie w uchwale dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów związanych z rozliczeniem dotacji narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

6. W formularzu wniosku o udzielenie dotacji na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych na terenie Gminy Boguchwała zamieszczony został zapis „W przypadku innego prawa niż własność czy współwłasność wnioskodawca dodatkowo powinien posiadać i przedłożyć wraz z niniejszym wnioskiem zgodę właściciela na realizację przedsięwzięcia.

W związku z tym, że uchwała przewiduje udzielanie dotacji jedynie beneficjentom będącym właścicielami (współwłaścicielami) nieruchomości położonych na terenie Gminy Boguchwała, postanowienie o uzyskaniu zgody od właściciela w przypadku prawa innego niż własność pozostaje w sprzeczności z zapisami zawartymi w postanowieniach ogólnych programu udzielania dotacji celowej na realizację przedsięwzięć związanych z zatrzymaniem wód opadowych na terenie Gminy Boguchwała na lata 2025-2028 pn. „Wodnik”, zawartymi w tej uchwale. Powyższa nieprawidłowość w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Mirosław Paczocha

Prezes