

Uchwała nr 56/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 listopada 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Stare Bogaczowice nr XI/112/2025
z dnia 16 października 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu
Gminy Stare Bogaczowice na zakup i montaż zbiorników do gromadzenia wód opadowych
i roztopowych przez mieszkańców Gminy Stare Bogaczowice

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Stare Bogaczowice nr XI/112/2025 z dnia 16 października 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stare Bogaczowice na zakup i montaż zbiorników do gromadzenia wód opadowych i roztopowych przez mieszkańców Gminy Stare Bogaczowice — z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Stare Bogaczowice nr XI/112/2025 z dnia 16 października 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stare Bogaczowice na zakup i montaż zbiorników do gromadzenia wód opadowych i roztopowych przez mieszkańców Gminy Stare Bogaczowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 22 października 2025 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że zawarte w niej postanowienia w sposób istotny naruszają prawo, a charakter tych naruszeń uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Wyeliminowanie jedynie wymienionych poniżej regulacji spowodowałoby odmienne od przyjętej przez Radę ukształtowanie jej treści, w tym w szczególności zasad dotyczących udzielania dotacji.

I. Rada Gminy Stare Bogaczowice działając na podstawie m.in. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, określiła „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Stare Bogaczowice na zakup i montaż zbiorników do gromadzenia wód opadowych i roztopowych przez mieszkańców Gminy Stare Bogaczowice” stanowiący załącznik do uchwały (§ 1 uchwały). Tymczasem z analizy treści przedmiotowego Regulaminu jak i samego jego tytułu wynika, iż Regulamin ten dotyczy udzielania dotacji celowych na budowę systemów deszczowych do zatrzymywania i wykorzystywania opadu w miejscu jego powstania. Zgodnie z zapisami zawartymi w § 2 ust. 1 Regulaminu, określa on zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy Stare Bogaczowice na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska obejmujących wspomaganie wykorzystania wód opadowych i roztopowych poprzez budowę systemu deszczowego służącego do ich zatrzymania. Znalazło to również odzwierciedlenie w innych zapisach Regulaminu, w tym w § 1 pkt 6, z którego wynika, iż przez przedsięwzięcie należy rozumieć zadanie inwestycyjne związane z ochroną wód, o którym mowa w art. 400a ust. 1 pkt 5 p.o.ś., obejmujące wspomaganie budowy systemów deszczowych do zatrzymywania i wykorzystywania opadu w miejscu jego powstania.

W związku z powyższym Rada Gminy nie określiła wprost, jakie zadania związane z gromadzeniem wód opadowych mają być finansowane lub dofinansowane z budżetu gminy w formie dotacji celowej.

W ocenie Kolegium Izby, na podstawie art. 403 ust. 5 p.o.ś., będącego materialnoprawną podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały, Rada Gminy została zobowiązana do wskazania wprost, jakie działania (inwestycje) ma zamiar finansować. Na skutek wskazanych rozbieżności, w istocie Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 403 ust. 5 p.o.ś., co uzasadnia unieważnienie uchwały w całości. Rozbieżności w zakresie zadań, które będą finansowane przez Gminę skutkują tym, że zasady udzielania dotacji stają się niejasne i mogą wprowadzać w błąd potencjalnych beneficjentów co do zakresu dotacji.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 p.o.ś., organ stanowiący obowiązany jest do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania.

Rada Gminy Stare Bogaczowice nie określiła w Regulaminie kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów, jakimi miałyby kierować się organ wykonawczy przy udzielaniu dotacji, i tym samym nie wypełniła ustawowej delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 p.o.ś. Samo wskazanie zadania do realizacji (§ 4 Regulaminu) czy też wskazanie sposobu rozpatrzenia wniosku (§ 8 Regulaminu) nie mogą być uznane za kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów. Z uchwały rady gminy powinno wynikać jednoznacznie, jakie kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania określa organ stanowiący i w jaki sposób następuje ich weryfikacja.

Zdaniem Kolegium Izby organ stanowiący, poprzez brak wskazania kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania i trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów, ceduje swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy, pozostawiając mu swobodę w określaniu czynności prowadzących do załatwienia sprawy i dowolność w przyznaniu dotacji.

Powyższe zaniechanie w sposób istotny narusza postanowienia art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 p.o.ś., który zobowiązuje organ stanowiący do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania i tryb weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania.

II. W Regulaminie zawarto ponadto następujące regulacje:

W § 17 Regulaminu zawarto regulację, zgodnie z którą „przed wypłaceniem dotacji przeprowadzana jest weryfikacja złożonych w rozliczeniu dokumentów w celu sprawdzenia wykonania przedsięwzięcia. W przypadku wątpliwości co do złożonej przez wnioskodawcę dokumentacji Wójt może wzywać beneficjenta do składania wyjaśnień, przeprowadzać oględziny i zbierać dowody (wykonywać zdjęcia), zrealizowanego zadania w miejscu jego lokalizacji”.

Należy zwrócić uwagę, iż każda kontrola podmiotu otrzymującego dotację (beneficjenta dotacji) wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 p.o.ś. upoważnienie organu stanowiącego, w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej, nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych.

W § 1 pkt 4 Regulaminu zawarto zapis, z którego wynika, iż pod pojęciem wnioskodawcy należy rozumieć podmiot wymieniony w art. 403 ust. 4 p.o.ś., tj.: podmiot niezaliczony do sektora finansów publicznych lub jednostkę sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną.

Z kolei w § 3 ust. 1 wskazano, iż „Beneficjentami dotacji mogą być podmioty domów jednorodzinnych legitymujące się tytułem prawnym do nieruchomości, wynikającym z prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego, trwałego zarządu, stosunku zobowiązaniowego lub są posiadaczami samoistnymi nieruchomości”.

We wskazanych regulacjach Rada Gminy nie zastrzegła, że wnioskodawcami czy beneficjentami dotacji nie mogą być również podmioty prowadzące działalność gospodarczą, co oznacza, że dotacja może stanowić pomoc publiczną, a więc projekt uchwały powinien zostać zaopiniowany pod względem pomocy publicznej. Dotacja, w zakresie w 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 art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 468) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl 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.

III. W załącznikach do Regulaminu stanowiących odpowiednio wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej (załącznik nr 1) oraz wzór wniosku o rozliczenie dotacji celowej (załącznik nr 3) zawarto zapisy niespójne z zapisami wynikającymi z Regulaminu.

Jako formę prawną wnioskodawcy wskazano: „osoby fizyczne” i „wspólnoty mieszkaniowe”. Z § 1 pkt 4 Regulaminu wynika natomiast, iż przez wnioskodawcę należy rozumieć podmiot wymieniony w art. 403 ust. 4 p.o.ś., tj.: podmiot niezaliczony do sektora finansów publicznych lub jednostkę sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną.

Podobnie w zakresie rodzajów inwestycji, w przedmiotowych wnioskach bowiem wskazano, iż może ona dotyczyć wyłącznie zbiornika. Z § 4 Regulaminu wynika natomiast, iż „dotacja udzielana jest na dofinansowanie zakupu:

- 1) zbiorników na wodę deszczową,
- 2) elementów wymienionych w lit. a - d pod warunkiem poniesienia kosztu opisanego w pkt 1 § 4:
 - a) rur łączących zbiorniki do gromadzenia wody deszczowej z rynnami,
 - b) kraników spustowych pozwalających na spuszczenie wody ze zbiorników do gromadzenia deszczówki,
 - c) pomp pozwalających wykorzystać wodę ze zbiorników do gromadzenia wody deszczowej,
 - d) usługi montażu zbiorników przeznaczonych do gromadzenia wody deszczowej na działce”.

W ocenie Kolegium Izby wskazana wewnętrzna niespójność w zakresie katalogu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o dotację oraz rodzajów inwestycji powoduje, iż ustalenie faktycznego kręgu podmiotów, do których adresowana jest uchwała, oraz rodzaju inwestycji, jakie mogą podlegać dofinansowaniu z dotacji, nie jest możliwe.

Podobny charakter mają unormowania dotyczące dokumentów, jakie potencjalny beneficjent obowiązany jest dołączyć do wniosku o rozliczenie dotacji celowej, w tym w zakresie obowiązku przekazania „protokołu odbioru inwestycji podpisanego przez wykonawcę inwestycji oraz uczestnika programu”. Z katalogu dokumentów, przewidzianych zgodnie z § 15 Regulaminu w celu rozliczenia dotacji, nie wynika obowiązek złożenia przedmiotowego protokołu. Jednocześnie kwestionowanym zapisem wprowadzono nowe pojęcia, które nie zostały zdefiniowane w Regulaminie.

W wykazie załączników w przedmiotowym wniosku nie wskazano obowiązku złożenia oświadczenia wnioskodawcy, że wykonane przedsięwzięcie będzie zatrzymywać wodę deszczową na działce, na której zostało zrealizowane zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do Regulaminu, którego wymóg złożenia wynika bezpośrednio z § 15 ust. 1 pkt 3 Regulaminu.

Dodatkowo we wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej Rada Gminy przewidziała możliwość złożenia przez wnioskodawcę „innych” załączników niż wymienione we wniosku.

Wskazanie dokumentów niezbędnych do udzielenia dotacji jest elementem trybu postępowania o udzielenie dotacji, o którym mowa w art. 403 ust. 5 p.o.ś., co zostało zastrzeżone do kompetencji organu stanowiącego. W świetle wskazanego wyżej przepisu Rada Gminy nie została upoważniona do przekazania organowi wykonawczemu przypisanych jej ustawowo kompetencji. Zdaniem Kolegium Izby niedookreślenie we wzorze wniosku o udzielenie dotacji „innych” załączników związanych z udzieleniem dotacji narusza art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) i art. 403 ust. 5 p.o.ś.

Jednocześnie w przedmiotowym wzorze wniosku określono wymóg złożenia „Oświadczenia wnioskodawcy o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością w celu realizacji inwestycji”, co nie zostało przewidziane w zapisach Regulaminu.

Ponadto we wzorach wniosków zawarto wymóg podania, oprócz imienia i nazwiska wnioskodawcy, telefonu do kontaktu oraz adresu zamieszkania i adresu e-mail, także numeru PESEL, co nie znajduje podstawy w zawartym w art. 403 ust. 5 p.o.ś. upoważnieniu do podjęcia przedmiotowej uchwały. W ocenie Kolegium Izby wymóg podania numeru PESEL przy żądaniu innych danych, o których mowa powyżej, identyfikujących wnioskodawcę, jest zbędny. Żądanie danych osobowych powinno być adekwatne i ograniczone do tego, co niezbędne dla celów, dla których są one przetwarzane.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 398/18, wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. sygn. akt I SA/Ol 384/15).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Stare Bogaczowice przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus