



Uchwała Nr 122/X/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

**w sprawie uchwały Nr XXXIV/709/2022 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 10 marca 2022 r.
w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla
miasta Gliwice - program "Mój deszcz"**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXXIV/709/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla miasta Gliwice - program "Mój deszcz" z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743) w związku z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), z powodu zaniechania przekazania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu powyższej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/709/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla miasta Gliwice - program "Mój deszcz" wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 5 kwietnia 2022 roku. W dniu 12 kwietnia 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby

Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 118/IX/2022 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 kwietnia 2022 roku, o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały, będące podstawą do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Niniejszą uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, podjęło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

W dniu 10 marca 2022 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XXXIV/709/2022 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla miasta Gliwice - program "Mój deszcz". W podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1900 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).

Regulamin stanowiący załącznik nr 1 do badanej uchwały (zwany dalej Regulaminem) określa zasady udzielania dotacji na budowę systemów deszczowych służących do zatrzymania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania.

Zgodnie § 2 ww. Regulaminu do dotacji kwalifikują się przedsięwzięcia polegające na wykonaniu/dostosowaniu następujących urządzeń:

- 1) wykonanie zbiornika podziemnego lub naziemnego o pojemności do 10 m³,
- 2) wykonanie zbiornika dekoracyjnego,
- 3) budowa ogrodu deszczowego w pojemniku,
- 4) budowa ogrodu deszczowego w gruncie,
- 5) budowa studni chłonnej,
- 6) dostosowanie nieczynnych zbiorników podziemnych (szamb) do gromadzenia wód deszczowych i roztopowych.

W pierwszej kolejności Kolegium Izby dokonało analizy pod kątem ustalenia podstawy prawnej podjęcia badanej uchwały, gdyż w jej podstawie wpisano dwa alternatywne przepisy ustawowe,

zawierające delegacje do podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego regulującego zasady udzielania dotacji celowych, tj. art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 403 Prawa ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby art. 221 ustawy o finansach publicznych nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia badanej uchwały, ze względu na fakt, iż beneficjentami środków przyznawanych na podstawie badanej uchwały są m. in. osoby fizyczne, w tym prowadzące działalność gospodarczą, co nie mieści się w dyspozycji powyższego przepisu. Potwierdzenie tej tezy można znaleźć w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2016 r. (sygn. akt II FSK 1893/16). W wyroku tym Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 221 ustawy o finansach publicznych beneficjentami dotacji mogą być wyłącznie podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, a wśród nich nie ma osób fizycznych. Sąd potwierdził, że procedura udzielania dotacji na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych nie może obejmować osób fizycznych występujących w roli dotowanych. Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby uznało, że ocena badanej uchwały, powinna zostać dokonana przez pryzmat przepisu art. 403 Prawa ochrony środowiska. Cel dotacji udzielanej na podstawie badanej uchwały mieści się w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, określonym w art. 400a ust. 1 pkt 5 Prawa ochrony środowiska, polegającym na wspomaganiu realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska.

W § 1 ust. 1 Regulaminu określono krąg podmiotów mogących ubiegać się o dotację :

O dotację celową na realizację zadania – budowę systemów deszczowych służących do zatrzymania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania – mogą się ubiegać:

- 1) osoby fizyczne, w tym prowadzące działalność gospodarczą z zastrzeżeniem § 5 niniejszego regulaminu,
 - a) w tym osoby fizyczne będące działkowcem w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1073) lub małżonkiem działkowca korzystającym z działki na terenie rodzinnych ogrodów działkowych w Gliwicach;**
- 2) wspólnoty mieszkaniowe;*
- 3) osoby prawne nieprowadzące w celu osiągnięcia zysku, z wyłączeniem jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, zwane dalej również beneficjentem dotacji lub dotowanym.*

W odróżnieniu od uchwały nr XXIV/491/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych dla miasta Gliwice wraz z zasadami udzielania dotacji celowej – program „Mój deszcz”, która została uchylona

uchwałą badaną, a w której z katalogu potencjalnych dotowanych wyłączono wyraźnie osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w lokalu wnioskowanym do dotacji – uchwała objęta obecnie badaniem nadzorczym wyraźnie rozszerza prawo do ubiegania się do dotacji również na osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Powyższe wskazuje, że do kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację na podstawie przepisów badanej uchwały, zaliczyć należy również osoby fizyczne, będące przedsiębiorcami.

Powyższe spowodowało konieczność weryfikacji, czy przy podjęciu badanej uchwały dopełniono obowiązków właściwych dla aktu prawa miejscowego w sprawie dotacji stanowiącej pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*.

Zgodnie z art. 403 ust. 6 Prawa ochrony środowiska udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc *de minimis* jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

W związku z powyższym, procedura podejmowania uchwały w sprawie takich dotacji musi uwzględnić wymogi zawarte w przepisach ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743). Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Mając powyższe na uwadze, w toku postępowania nadzorczego zwrócono się do Organów Miasta Gliwice o informację, czy projekt uchwały został przekazany do notyfikacji Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743). W przypadku braku dokonania powyższej czynności, poproszono o wyjaśnienie przyczyn takiego zaniechania.

Pismem z 22 kwietnia 2022 r. podpisanym przez Zastępcę Prezydenta Miasta Gliwice udzielono wyjaśnień w sprawie, w których potwierdzono, że projekt przedmiotowej uchwały nie był poddany notyfikacji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów albowiem udzielane dotacji nie stanowią pomocy *de minimis* w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu

w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Powyższe stanowisko Miasta Gliwice zostało uzasadnione następująca argumentacją:

1. Charakter przedmiotu dotacji (budowa systemów deszczowych służących do zatrzymania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania) nie ma bezpośredniego związku z działalnością gospodarczą beneficjentów dotacji i nie ma wpływu na tę działalność.
2. Nie sposób bowiem zakładać by którykolwiek z beneficjentów prowadził działalność gospodarczą w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych (zadanie to należy do gminy), a tylko wówczas udzielona dotacja miałaby przedmiotowy, funkcjonalny i ekonomiczny związek z działalnością gospodarczą.
3. Należy mieć przy tym na uwadze to, że dotacją są objęte te nieruchomości na których beneficjenci prowadzą co prawda działalność gospodarczą, ale nieruchomości te są wykorzystane także jako nieruchomości na cele inne niż gospodarcze; najczęściej chodzi o działalność gospodarczą prowadzoną w miejscu zamieszkania.

Kolegium Izby nie zgodziło się ze sposobem uzasadnienia przedstawionego w powyższym piśmie.

Ad.1)

Przede wszystkim zaznaczyć należy, że celem i zamierzonym rezultatem opisywanej dotacji jest zatrzymanie i wykorzystanie wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania. Budowle oraz urządzenia, o których mowa w § 2 Regulaminu, na sfinansowanie zakupu których mają pochodzić środki dotacji stanowią wyłącznie instrument, mający służyć realizacji ww. celu. Finałnym efektem zamierzania inwestycyjnego jest pozyskanie wody. Nie można podzielić kategorycznego stanowiska wyrażonego przez Miasto Gliwice, że niemożliwe jest ustalenie tak określonego celu dotacji z jakimkolwiek związkiem i wpływem na przedmiot działalności gospodarczej prowadzonej przez dotowanego – przedsiębiorcę. Wręcz przeciwnie, woda jako jedno z głównych mediów może być i jest wykorzystywane w prowadzeniu większości form działalności gospodarczej. Mając na względzie, że przedmiotem badania nadzorczego jest akt prawa miejscowego, czyli akt prawny o charakterze generalnym, samo wykazanie że przedmiot dotacji może mieć potencjalny związek z działalnością gospodarczą przedsiębiorcy, jest przesłanką wystarczającą do uznania, że uchwała badana przewiduje możliwość udzielenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Uchwała nie reglamentuje bowiem w żaden sposób form wykorzystywania przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą wody pozyskiwanej, dzięki budowlom i urządzeniom sfinansowanym ze środków dotacji.

Ad.2)

Przedmiotem dotacji są urządzenia i budowle służące zatrzymywaniu wody opadowej, nie zaś jej odprowadzaniu. Dlatego merytorycznie nieuzasadnione jest stanowisko Miasta Gliwice, utożsamiające przedmiot i cel dotacji z zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest szeroko rozumiana gospodarka ściekowa. W konsekwencji bezprzedmiotowy jest argument zakładający brak istnienia potencjalnych beneficjentów dotacji – osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

Ad.3)

Podniesienie w złożonych wyjaśnieniach, że dotacją są objęte te nieruchomości na których beneficjenci prowadzą co prawda działalność gospodarczą, ale nieruchomości te są wykorzystane także jako nieruchomości na cele inne niż gospodarcze, również nie stanowi podstawy do zmiany poglądu, że uchwała badana przewiduje możliwość udzielenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Treść § 5 Regulaminu określa sposób ustalenia wysokości dotacji w przypadku, gdy nieruchomość lub budynek, z którą ma być związany przedmiot dotacji jest wykorzystywany częściowo na cele działalności gospodarczej oraz na inne cele.

Obecny na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 kwietnia 2022 r. Pełnomocnik Miasta Gliwice potwierdził okoliczności i fakty przedstawione w przywołanym wyżej piśmie Miasta Gliwice.

Mając na względzie Kolegium Izby uznało, że uchwała badana dopuszcza możliwość udzielenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców, a w związku z tym przy podejmowaniu uchwały powinny mieć zastosowanie przepisy art. 403 ust. 6 Prawa ochrony środowiska.

Zaniechanie polegające na braku przekazania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu powyższej uchwały, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, świadczy o naruszeniu procedury podejmowania uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i wskazuje na istotne naruszenie prawa – art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743) w związku z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 poz. 1973 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie prawne i faktyczne, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oraz w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, orzekło o nieważności badanej uchwały Rady Miasta Gliwice.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej