



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 23 stycznia 2026 r.

Poz. 402

Uchwała Nr 010/g289/D/26

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 19 stycznia 2026 r.

Działając 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 40 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 443 ust. 2-6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 468 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXI/245/2025 Rady Gminy Wejherowo z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 22 grudnia 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXI/245/2025 Rady Gminy Wejherowo z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, zaś w dniu 19 stycznia 2026 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badaną uchwałą Rada Gminy Wejherowo ustaliła zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielenia i sposób jej rozliczenia.

Przepisy art. 443 ust. 2-6 ustawy Prawo wodne określają, że spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Pomoc finansowa polega na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną. 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.

W treści badanej uchwały nie określono wysokości dotacji, o którą może ubiegać się beneficjent. Jedynie w § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Wejherowo postanowiła, że: *"Suma udzielonych dotacji w danym roku nie może przekroczyć wielkości środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie Gminy Wejherowo."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby określenie w § 2 ust. 2 badanej uchwały, że suma udzielonych dotacji nie może przekroczyć wielkości środków zabezpieczonych na ten cel w budżecie gminy nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych budżetu gminy Wejherowo przeznaczonych na finansowanie zadań wynikających z ustawy Prawo wodne.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę, do której może zostać udzielona dotacja, pozostawiając swobodę ustalania ostatecznej kwoty dotacji. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać. Pozostawia to dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Zdaniem Kolegium tut. Izby, na podstawie przepisu art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne, Rada Gminy Wejherowo winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt. V SA/Wa 3664/15 (opubl. w CBOSA), stwierdzając, że: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać”.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA) (*vide* art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji z budżetu gminy, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby ponadto ustaliło, że zgodnie z treścią § 1 uchwały Rada Gminy Wejherowo określiła zasady udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych działających i realizujących zadania na terenie gminy Wejherowo.

Z treści zapisów uchwały wnioskować należy zatem jednoznacznie, że przedmiotowe dotacje będą udzielane podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Tym samym mogą stanowić pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zaś ich udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach 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. U. UE L z 2023 r. poz. 2831).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Prezes Urzędu w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ww. art. 7 ust. 3 ustawy), które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy *de minimis*.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy jej projekt został zgłoszony i przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z przedstawicielem gminy Wejherowo uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że warunki do objęcia ww. pomocą mogą również spełniać podmioty prowadzące działalność w rolnictwie lub rybołówstwie, zatem badana uchwała ma również charakter programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Jak z kolei wynika z tego przepisu, taki program podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Tym samym zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w ww. zakresie przedmiotowym.

Nieprzedłożenie projektu badanej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi istotne naruszenie przepisów art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Ponadto Rada Gminy w § 8 ust. 6 badanej uchwały postanowiła, że: "*Niewykorzystane środki z dotacji lub środki wykorzystane w sposób niewłaściwy, podlegać będą zwrotowi, w terminie do 15 stycznia roku następnego.*"

Niezależnie od tego, że przepis art. 243 ust. 4 ustawy - Prawo wodne nie przewiduje kompetencji dla rady gminy do stanowienia postanowień dotyczących zwrotu udzielonej dotacji, Kolegium tut. Izby dodatkowo wskazuje, że zasady zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, czy powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której przenosi on prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności, z powodu istotnego naruszenia przytoczonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały przepisów prawa, konieczne okazało się orzeczenie nieważności badanej uchwały w całości, dlatego też Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na nieprecyzyjne postanowienie w treści § 2 ust. 3 badanej uchwały, stanowiące o tym, że: *"Dotacja nie może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało w całości lub w części zakończone przed dniem podpisania umowy dotacyjnej."*

Ustalając zasady udzielania dotacji organ stanowiący powinien określić wszystkie te normy, które dotyczą celu i kryteriów udzielanej dotacji, warunków, które należy spełnić, aby ubiegać się o dotację, kategorię podmiotów, które będą mogły otrzymywać dotację oraz jej wysokość. Z kolei tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Przed przystąpieniem do składania wniosków przez podmioty ubiegające się o dotację organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien określić m. in. tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji. Regulując tryb postępowania organ stanowiący zobowiązany jest określić wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Organ powinien więc wskazać, np.: jaka ma być forma wniosku o udzielenie dotacji, jego niezbędne elementy oraz termin składania wniosku, w tym termin jego rozpatrzenia. Dopiero po uregulowaniu zasad i trybu postępowania można przystąpić do realizacji określonego zadania. Nie można zatem ograniczać się jedynie do stwierdzenia, że dotacja nie może być udzielona na przedsięwzięcie, które zostało w całości lub w części zakończone przed dniem podpisania umowy dotacyjnej, bowiem rozpoczęcie realizacji zadania, bez względu na jego etap realizacji, jest nieprawidłowe.

W ocenie Kolegium ww. zapis jest nieprecyzyjny i może sugerować, że dofinansowaniem mogą zostać objęte zadania rozpoczęte przed podpisaniem umowy. Dopiero bowiem po wejściu w życie tego rodzaju aktu prawa miejscowego oraz po złożeniu stosownego wniosku i zawarciu umowy regulującej prawa i obowiązki stron można rozpocząć realizację zadania.

W kontekście powyższego Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na konieczność doprecyzowania zapisu dotyczącego możliwości ubiegania się przez beneficjenta o dotację przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku