DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4832

Podpisany przez:
Anna Teresa Gogołowicz
Data: 14.05.2025 12:31:13

UCHWAŁA NR 5.70.2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 18 lutego 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XII/59/2025 Rady Gminy Baranowo z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XII/59/2025 Rady Gminy Baranowo z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Baranowo służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 24 stycznia 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XII/59/2025 Rady Gminy Baranowo z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badaną uchwałą Rada Gminy Baranowo uchwaliła „Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Baranowo" stanowiący załącznik do badanej uchwały (zwany dalej Regulaminem).

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano m.in. art. 400a ust. 1 pkt 2 i 5 i art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W myśl art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, rada gminy albo rada powiatu 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.

Jak wynika z powyższego, zasady udzielania dotacji celowej, do których określenia została uprawniona rada gminy, muszą obejmować m.in. kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów.

W § 2 ust. 1 Regulaminu określono, cyt. „Kryterium wyboru inwestycji do dofinansowania jest jej zgodność z następującymi warunkami:

1) zamontowana zostanie biologiczna lub drenażowa przydomowa oczyszczalnia ścieków o przepustowości do 5 m3 na dobę, posiadająca aprobatę techniczną lub certyfikaty zgodności z normami obowiązującymi w przepisach prawa, które powinny być zgodne z normą PN EN 12566-3 dla oczyszczalni biologicznych, oczyszczalnie drenażowe zgodne z normą PN EN 12566-1,

2) inwestycja jest realizowana na obszarze, na którym podłączenie do istniejącego systemu kanalizacji sanitarnej jest z przyczyn technicznych niemożliwe,

3) beneficjent dotacji złoży pisemne oświadczenie o likwidacji dotychczasowego zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe lub o brak wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy,”.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby ustaliło, iż w załączonym do badanej uchwały Regulaminie Rada Gminy Baranowo określiła kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania, natomiast nie określiła trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania określonych w § 2 ust. 1 Regulaminu (trybu weryfikacji na moment składania wniosków o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków), jaki miałby stosować organ wykonawczy przy udzielaniu dotacji i tym samym nie wypełniła ustawowej delegacji, wynikającej z art. 403 ust. 5 pkt 2 ustawy -- Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby samo wskazanie sposobu rozliczenia dotacji (rozdział 3 Regulaminu),a w tym sposobu rozpatrywania wniosku o rozliczenie dotacji celowej udzielonej z budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków nie można uznać/traktować jako tryb weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania. Z uchwały rady gminy powinno wynikać jednoznacznie jaki sposób weryfikacji kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania uchwala/ustala organ uchwałodawczy.

Według słownika języka polskiego „kryterium” to podstawa do oceny wartości, dokonania wyboru lub zaliczenia czegoś do określonej kategorii (https://wsjp.pl/haslo/podglad/56091/kryterium/ 5180692/oceniania, czynnik służący za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji (https://sjp.pwn.pl/slowniki/kryterium.html), natomiast „tryb” to ustalona kolejność czynności prowadzących do załatwienia sprawy czy też określony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (https://sjp.pwn.pl/doroszewski/tryb; 5509007.html).

Zdaniem Kolegium Izby organ uchwałodawczy, poprzez brak wskazania trybu weryfikacji spełnienia kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania określonych w § 2 ust. 1 Regulaminu, de facto ceduje swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy, pozostawiając mu swobodę w określeniu czynności prowadzących do załatwienia sprawy i pewną dowolność w przyznaniu środków, które zależy od arbitralnej decyzji organu wykonawczego i które – wobec braku określonej procedury – może nie być oparte na obiektywnych przesłankach.

Powyższe – w ocenie Kolegium Izby – w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż 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 orzeczniczą 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 (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2018 r. VIII SA/Wa 398/18, wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie

z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15, wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

Ponadto Rada Gminy Baranowo w § 17 ust. 1 Regulaminu postanowiła, cyt. „Wypłata kwoty dotacji nastąpi przelewem w ciągu 14 dni po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o rozliczenie dotacji celowej na wskazany we wniosku rachunek bankowy Beneficjenta na podstawie umowy dotacji.”.

W ocenie Kolegium Izby zacytowane sformułowania wykraczają poza delegację ustawową przyznaną art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Na podstawie ww. przepisu Rada Gminy Baranowo nie była uprawniona do uchwalania przepisu ustalającego termin wypłaty dotacji, gdyż nie mieści się on w delegacji przepisu art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy, który zobowiązuje organ stanowiący jedynie do określenia zasad udzielania dotacji celowej obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Kolegium Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż 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.

Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

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” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

Reasumując, niewskazanie trybu weryfikacji spełnienia kryteriów inwestycji do dofinansowania, sprawia, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych uregulowań badanej uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski