



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4843

UCHWAŁA NR 6.83.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 4 marca 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XI.82.2025 Rady Gminy Prażmów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Prażmów na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska służące ochronie gospodarki wodnej, realizowane na terenie Gminy Prażmów

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 XI.82.2025 Rady Gminy Prażmów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Prażmów na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska służące ochronie gospodarki wodnej, realizowane na terenie Gminy Prażmów, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), a także § 6 i § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

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

Uzasadnienie

W dniu 3 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XI.82.2025 Rady Gminy Prażmów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Prażmów na przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska służące ochronie gospodarki wodnej, realizowane na terenie Gminy Prażmów.

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.

Z przedłożonego przez Wójta Gminy Prażmów pisma z dnia 28 lutego 2025 r. wynika, iż projekt badanej uchwały nie został przekazany celem zaopiniowania do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ani do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że dotacja może być przyznawana podmiotom także na działalność gospodarczą, szeroko rozumianą, w tym także stanowiącą pomoc de minimis (de minimis w rolnictwie), zatem

procedura podejmowania uchwały w sprawie takiej dotacji musi uwzględniać przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W takiej sytuacji jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej. Stąd też zdaniem Kolegium Izby projekt badanej uchwały winien być zgłoszony w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu uzyskania ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z tych samych powodów w trybie art. 7 ust. 3a przywołanej ustawy, z uwagi na fakt, że udzielenie dotacji może dotyczyć finansowania infrastruktury na terenach rolniczych, projekt powyższej uchwały winien być zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Tym samym Kolegium Izby stwierdza, iż podjęcie przez Radę Gminy Prażmów uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Prażmów na dofinansowanie przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska służące ochronie gospodarki wodnej, bez zgłoszenia projektu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odbyło się z naruszeniem wymogów proceduralnych. Wskazane przepisy art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi, jeżeli uchwała przewiduje udzielenie wsparcia przedsiębiorcom, które może stanowić pomoc publiczną, w tym pomoc de minimis/pomoc de minimis w rolnictwie, projekt takiej uchwały podlega obowiązkowi zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni, może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zastrzeżenia te organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis.

Kolegium Izby wskazuje, iż podjęcie badanej uchwały z pominięciem procedury opiniowania projektu uchwały przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Powyższe działanie Rady Gminy Prażmów narusza procedurę podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

Rada Gminy Prażmów w badanej uchwale przyjęła:

„Regulamin określający zasady i tryb udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu Gminy Prażmów przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska służących ochronie gospodarki wodnej, realizowanych na terenie Gminy Prażmów”, zwany dalej Regulaminem, który stanowi Załącznik Nr 1 do badanej uchwały,

- „Wniosek o dotację na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków lub likwidację funkcji zbiornika bezodpływowego poprzez budowę przydomowej oczyszczalni ścieków”, który stanowi Załącznik Nr 1 do Załącznika Nr 1,
- „Wniosek o wypłatę dotacji”, który stanowi Załącznik Nr 2 do Załącznika Nr 1,
- „Oświadczenie wnioskodawcy o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością w celu realizacji inwestycji”, który stanowi Załącznik Nr 3 do Załącznika Nr 1.

W uchwalonym Regulaminie w poszczególnych rozdziałach określono: przepisy ogólne (rozdział 1), warunki otrzymania dotacji (rozdział 2), tryb udzielania i rozliczania dotacji (rozdział 3).

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 kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb weryfikacji spełnienia tych kryteriów oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania. Dla wypełnienia delegacji ustawowej są to niezbędne elementy uchwały. Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby ustaliło, iż w przedmiotowym Regulaminie Rada Gminy Prażmów nie określiła kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów, jakimi miałyby się kierować organ wykonawczy przy udzielaniu dotacji i tym samym nie wypełniła ustawowej delegacji wynikającej z art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zdaniem Kolegium Izby Rada

Gminy Prażmów określiła jedynie tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania (art. 403 ust. 5 pkt 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

W ocenie Kolegium Izby samo wskazanie zadania do realizacji z dotacji (§ 4 ust. 1 Regulaminu), czy też wskazanie sposobu rozpatrywania wniosku (§ 5 ust. 2 Regulaminu) nie można uznać za kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb weryfikacji spełnienia kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania. Z uchwały rady gminy powinno wynikać jednoznacznie, jakie kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania określa organ uchwałodawczy i w jaki sposób następuje ich weryfikacja.

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

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/oceniajaca>), czynnik służący za podstawę oceny, wyboru lub kwalifikacji (<https://sjp.pwn.pl/slovniki/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>). Powyższe zaniechanie - w ocenie Kolegium Izby - w sposób istotny narusza art. 403 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, który zobowiązuje organ uchwałodawczy 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.

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).

Następnie w § 4 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy Prażmów postanowiła, cyt. „Wnioskodawca może uzyskać dotację w wysokości:

- a) 60 % udokumentowanych rachunkami/fakturami wydatków, lecz nie więcej niż 8 000,00 zł (słownie: osiem tysięcy złotych).
- b) 65 % udokumentowanych rachunkami/fakturami wydatków, lecz nie więcej niż 9 000,00 zł (słownie: dziewięć tysięcy złotych) dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny”.

Powyższym zapisem Rada Gminy Prażmów uzależniła wysokość dotacji od posiadania Karty Dużej Rodziny, co prowadzi do udzielenia podmiotom ją posiadającym dotacji w innej kwocie, niż podmiotom pozostałym, pomimo budowy w obu przypadkach przydomowej oczyszczalni ścieków. Powyższym zapisem naruszona została zasada określona w art. 32 Konstytucji RP, w świetle której równe traktowanie polega na równości wszystkich wobec prawa, a także na równym traktowaniu wszystkich przez władze publiczne. Ponadto równość przejawia się w braku możliwości dyskryminowania kogokolwiek życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Dalej w 5 ust. 1 Regulaminu postanowiono, cyt. „Wnioski, o których mowa w rozdziale 2, § 3 ust. 3 na dany rok kalendarzowy będą przyjmowane od dnia ogłoszenia naboru wniosków do dnia 30 października danego roku”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że poprzez taki zapis Rada Gminy Prażmów nie ustaliła w badanej uchwale początkowego terminu składania wniosków o przyznanie dotacji i tym samym scedowała tę czynność na organ wykonawczy. Ograniczyła się jedynie do wskazania daty końcowej, bez wyraźnego ustalenia daty, od której wnioskodawcy mogą ubiegać się o przyznanie dotacji celowej. W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania

dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego, a kompetencja ta nie może zostać scedowana na organ wykonawczy (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22). Brak określenia terminu oznacza, iż organ stanowiący de facto nie określił w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w zakresie, w jakim obliguje on radę do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. Badana uchwała nie zawiera koniecznego uregulowania, co oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej.

Dalej w Regulaminie występuje wewnętrzna niespójność zapisów, tj.

- § 3 ust. 7 o treści, cyt. „Dotacja nie może być łączona z innymi bezzwrotnymi źródłami pomocy”, podczas gdy § 3 ust. 8 stanowi, cyt. „Dotacja nie może pokrywać wydatków przeznaczonych na ten sam cel finansowanych lub dofinansowanych z innych bezzwrotnych źródeł, na które Wnioskodawca uzyskał lub planuje uzyskać dofinansowanie”;
- § 7 ust. 2 określającego załączniki do wniosku oraz załączników do wniosku określonych w Załączniku Nr 1 do Załącznika Nr 1 w zakresie mapy z naniesioną lokalizacją przydomowej oczyszczalni ścieków (brak wymogu dołączenia ww. mapy w § 7 ust. 2 Regulaminu);
- § 9 ust. 1 pkt 2 lit. c, cyt. „W celu rozliczenia dotacji Wnioskodawca zobowiązany jest do: ... złożenia kompletnego wniosku o wypłatę dotacji, wraz z załącznikami w postaci: c) dokumentacji fotograficznej ukazującej poszczególne etapy budowy przydomowej oczyszczalni ścieków oraz Załącznika Nr 2 do Załącznika Nr 1 w zakresie załączników do wniosku o wypłatę dotacji, gdzie postanowiono, że załącznikiem ma być cyt. „dokumentacja fotograficzna” (bez wymogu ukazania poszczególnych etapów rozliczeń).

Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Następnie w § 7 ust. 2 pkt 3 Regulaminu postanowiono, że załącznikiem do wniosku o udzielenie dotacji jest m.in. oświadczenie wnioskodawcy o rozliczaniu podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie Skarbowym przynależnym terenowo do Gminy Prażmów ze wskazaniem Gminy Prażmów jako miejsca zamieszkania oraz w pkt 3 „Załączników do wniosku” w Załączniku Nr 1 do Załącznika Nr 1 postanowiono cyt. „oświadczenie wnioskodawcy o rozliczaniu podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie Skarbowym przynależnym terenowo do Gminy Prażmów ze wskazaniem Gminy Prażmów jako miejsca zamieszkania oraz:

- a) kopię pierwszej strony zeznania podatkowego (PIT) od osób fizycznych za rok poprzedni, opatrzoną prezentatą Urzędu Skarbowego w Piasecznie - pieczęcią wpływu z datą lub,
- b) kopię pierwszej strony zeznania podatkowego od osób fizycznych za rok poprzedni (PIT) wraz z dokumentem nadania na pocście ze wskazanym adresem nadawcy oraz odbiorcy Urzędu Skarbowego w Piasecznie lub,
- c) zaświadczenie z Urzędu Skarbowego w Piasecznie potwierdzające fakt złożenia zeznania o wysokości osiągniętego dochodu/poniesionej straty ze wskazaniem Gminy Prażmów jako miejsca zamieszkania lub,
- d) zaświadczenie z Urzędu Skarbowego potwierdzające fakt niezłożenia zeznania podatkowego ze względu na nieosiągnięcie dochodu za rok ubiegły, z jednoczesną informacją o zarejestrowaniu w Urzędzie Skarbowym w Piasecznie ze wskazaniem Gminy Prażmów jako miejsca zamieszkania i rozliczenia podatku w latach ubiegłych lub,
- e) kopię pierwszej strony zeznania podatkowego od osób fizycznych za rok ubiegły wraz z urzędowym poświadczeniem odbioru zeznania podatkowego przez Urząd Skarbowy w Piasecznie wydanego przez elektroniczną skrzynkę podawczą systemu elektronicznego administracji podatkowej (UPO) lub,
- f) kopię decyzji w sprawie wymiaru podatku rolnego”.

Zdaniem Kolegium Izby powyższe postanowienia są ze sobą niespójne, a także wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania, organ stanowiący określa wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Prażmów, podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu, nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunku całkowicie niezwiązanego z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Reasumując, pominięcie procedury opiniowania projektu uchwały przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prażmów, a także nieokreślenie kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania oraz trybu weryfikacji spełnienia tych kryteriów, jakimi miałyby się kierować organ wykonawczy przy udzielaniu dotacji oraz nieokreślenie początkowego terminu składania wniosków o przyznanie dotacji 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 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 na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski