



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2022 r.

Poz. 8671

UCHWAŁA NR 14.243.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 7 czerwca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLVIII/291/2022 Rady Gminy Pionki z dnia 20 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowej przepompowni ścieków w ramach budowy przyłącza kanalizacyjnego

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XLVIII/291/2022 Rady Gminy Pionki z dnia 20 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowej przepompowni ścieków w ramach budowy przyłącza kanalizacyjnego, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) oraz § 5, § 6 i § 135 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 Gminie Pionki 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

Uchwała Nr XLVIII/291/2022 Rady Gminy Pionki z dnia 20 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowej przepompowni ścieków w ramach budowy przyłącza kanalizacyjnego została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 24 maja 2022 r.

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.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Gminy Pionki wskazała m.in. art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Z § 1 badanej uchwały wynika, iż Rada Gminy Pionki określiła Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowej przepompowni ścieków w ramach budowy przyłącza

kanalizacyjnego na nieruchomości położonej na terenie Gminy Pionki, zwany dalej Regulaminem. Regulamin stanowi załącznik do badanej uchwały.

W § 4 ust. 2 Regulaminu zawarto zapis, cyt. „Warunkiem udzielenia dotacji na dofinansowanie zakupu i montażu przydomowej przepompowni ścieków w ramach budowy przyłącza kanalizacyjnego jest zobowiązanie, przez podmiot składający wniosek, do wybudowania przyłącza kanalizacyjnego ciśnieniowego oraz przyłączenie nieruchomości do istniejącej kanalizacji sanitarnej ciśnieniowej, a jeżeli odprowadzenie ścieków odbywa się przy użyciu zbiornika na nieczystości płynne (szamba) również zapewnienie zmiany sposobu odprowadzenia ścieków poprzez likwidację tego zbiornika lub zaprzestania jego użytkowania”.

Wymóg powyższy znajduje swoje odzwierciedlenie w Załączniku nr 1 do Regulaminu, pn. cyt. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Pionki na pokrycie kosztów zakupu i montażu przydomowej przepompowni ścieków na terenie nieruchomości położonej w Gminie Pionki”.

Należy podkreślić, iż dotacja jest udzielana na dofinansowanie określonego zadania inwestycyjnego. W związku z powyższym nie znajduje uzasadnienia warunkowanie jej udzielenia od zobowiązania starającego się o dotację do realizacji zadania. Uregulowanie to nie mieści się w trybie postępowania o udzielenie dotacji i tym samym wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W ocenie Kolegium Izby przez tryb udzielania dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje, a także wskazanie organu, do którego wniosek powinien być skierowany oraz sposób jego załatwienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym, co potwierdza wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, w którym Sąd wskazał, cyt. „sformułowanie „tryb udzielania” ma znaczenie bardziej techniczne (...) przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

Brak zatem podstaw do zamieszczania w uchwale zapisów dotyczących składania zobowiązań przez podmiot ubiegający się o dotację. W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Pionki, podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu, nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia określonych warunków. W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska, udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami wymienionymi w art. 403 ust. 4 tej ustawy. Umowa określa m.in. cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji celowej.

W zakresie ww. nieprawidłowego zapisu § 4 ust. 2 Regulaminu, Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). 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). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Jak zwrócił uwagę WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (I SA/Po 1305/15), cyt. „Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

Należy zatem stwierdzić, że powyższe uregulowanie istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W § 5 ust. 2 Regulaminu przyjęto, cyt. „Ustala się, że wysokość dotacji do zakupu i montażu kompletnej przydomowej przepompowni ścieków (pompa, zbiornik, układ sterowania, armatura hydrauliczna) w ramach budowanego przyłącza kanalizacyjnego do istniejącej kanalizacji ciśnieniowej wynosi maksymalnie do 50% wartości kosztów kwalifikowanych, o których mowa w ust. 5 nie więcej niż 5 000,00 zł”.

Z powyższego zapisu nie wynika, w jakiej wysokości dotacja zostanie udzielona. Rada Gminy Pionki, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji, tzn. w taki sposób, aby jej beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków. W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale rady gminy istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W § 5 ust. 6 Regulaminu zamieszczono zapis, cyt. „Za koszty kwalifikowane nie uważa się:

1. koszt przygotowania dokumentacji, koniecznej do realizacji zadania,
2. inne niewymienione a konieczne do prawidłowego wykonania zadania, koszty poniesione przed dniem zawarcia umowy o udzielenie dotacji”.

W judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20). W związku z powyższym użycie nieprecyzyjnego określenia, cyt. „inne niewymienione” nie może mieć miejsca w akcie prawa miejscowego.

Ponadto, zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że w Regulaminie kilkakrotnie wymienia się i jednocześnie modyfikuje nazwę zadania, na które będzie udzielana dotacja, przez co adresat może nie mieć jasności, co do zakresu tego zadania. I tak, w § 4 ust. 2 Regulaminu nazwa zadania brzmi, cyt. „zakup i montaż przydomowej przepompowni ścieków w ramach budowy przyłącza kanalizacyjnego” a w § 5 ust. 2 i ust. 5 Regulaminu nazwa zadania brzmi:, cyt. „zakup i montaż kompletnej przydomowej przepompowni ścieków (pompa, zbiornik, układ sterowania, armatura hydrauliczna)” w ramach budowanego (budowy) przyłącza kanalizacyjnego. Ponadto w § 6 ust. 9 i w § 7 ust. 4 Regulaminu występują powtórzenia, dotyczące regulacji określonej kwestii, co nie zapewnia adresatom ustanowionych norm czytelności, zrozumiałości i komunikatywności prawa. W myśl § 5 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych uchwałą.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia w niej zawarte i brak koniecznych uregulowań, powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Wymienione w treści uzasadnienia nieprawidłowości, a w szczególności brak określenia wysokości dotacji, spowodowały konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Niezawarcie w akcie prawa miejscowego niezbędnych postanowień i tym samym niewypełnienie delegacji ustawowej prowadzi do orzeczenia nieważności uchwały w całości.

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski