



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 września 2022 r.

Poz. 9657

UCHWAŁA NR 17.287.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 lipca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIV/189/21 Rady Gminy w Sieciechowie z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Sieciechów na lata 2021-2023

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 XXXIV/189//21 Rady Gminy w Sieciechowie z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Sieciechów na lata 2021 - 2023, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 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 Sieciechów 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 XXXIV/189/21 Rady Gminy w Sieciechowie z dnia 19 lipca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Sieciechów na lata 2021-2023 została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 1 lipca 2022 r., po upływie ustawowego terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.

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 w Sieciechowie wskazała m. in. art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 5 tej ustawy, 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 w Sieciechowie uchwaliła Regulamin udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Sieciechów na lata 2021-2023, stanowiący załącznik do badanej uchwały, zwany dalej Regulaminem.

W § 3 ust. 2 lit. a Regulaminu zawarto zapis, cyt. „dofinansowanie nie dotyczy nieruchomości wykorzystywanych sezonowo, np.: domów letniskowych oraz budynków w budowie”.

Z powyższego zapisu wynika, że o dotację nie będą mogły ubiegać się podmioty będące w posiadaniu nieruchomości wykorzystywanych sezonowo (domki letniskowe), jak również dokonujący budowy budynków. Niniejsze uregulowanie zawęża przedmioty podlegające dofinansowaniu i w istocie prowadzi do ograniczenia kręgu podmiotów wskazanych w art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Na niedopuszczalność ograniczenia kręgu podmiotów ubiegających się o dotację zwracają uwagę sądy administracyjne, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897, cyt. „() organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 –Prawo ochrony środowiska nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych dotacji wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”, czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18, cyt. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, bowiem takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego”. Jak wykazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) Obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

Należy zatem stwierdzić, że powyższe uregulowanie istotnie narusza art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W § 3 ust. 2 lit. c Regulaminu zamieszczono zapis, cyt. „inwestycje powinny być przygotowane do realizacji pod względem formalnym, tj.: posiadać wszystkie wymagane prawem pozwolenia i zgłoszenia”.

Jednocześnie z załącznika Nr 1 do Regulaminu pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Sieciechów na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Sieciechów na lata 2021 – 2023” (części III poz. 7 lit. d) wynika, iż wnioskodawca ma oświadczyć, iż posiada, cyt. „wszystkie wymagane prawem pozwolenia na realizację zadania”. 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. „wszystkie” 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.

W § 6 Regulaminu, dotyczącym procedury postępowania w sprawie udzielenia dotacji, w ust. 3 postanowiono, cyt. „ Nabór zostanie rozpoczęty w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały. Nabór będzie prowadzony w trybie ciągłym”. Z powyższej regulacji wynika, że Rada Gminy w Sieciechowie nie określiła prawidłowo terminu składania wniosków o przyznanie dotacji. W ocenie Kolegium Izby określenie ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji. Zapis § 6 ust. 3 oznacza, iż organ stanowiący 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 udzielenia dotacji. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i ten element musi znaleźć się w uchwale, gdyż jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego. Organ samorządu terytorialnego

wykonyjący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany w pełni zrealizować to upoważnienie. Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie przepis § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu. 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. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. „stwierdzenie „tryb udzielania” ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...)”.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że w § 7 ust. 1 Regulaminu zamieszczono zapis, cyt. „Ustala się następujący tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji”. Tymczasem, jak już wcześniej podkreślono, o postępowaniu w sprawie udzielenia dotacji traktuje § 6 Regulaminu. W wyniku powyższego, pewne kwestie są regulowane zarówno w § 6, jak i § 7 Regulaminu, a mianowicie:

- § 6 ust.1, cyt. „Wnioskodawca ubiegający się o dofinansowanie na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków zobowiązany jest złożyć w siedzibie Urzędu Gminy Sieciechów komplet dokumentów”;
- § 7 ust 1 lit. a, cyt. „złożenie kompletnej dokumentacji, o której mowa w § 6 ust.1”;
- § 6 ust. 7, cyt. „Złożone kompletne wnioski o dotację nie zakwalifikowane do dofinansowania w danym roku budżetowym ze względu na wyczerpanie alokacji przechodzą na rok kolejny”;
- § 7 ust. 4, cyt. „Wniosek który został pozytywnie rozpatrzony przez Komisję, a który w danym roku budżetowym z uwagi na wyczerpanie środków przeznaczonych na ten cel nie zostanie zrealizowany, podlega realizacji w następnym roku budżetowym bez konieczności składania kolejnego wniosku w roku następnym”;
- § 6 ust. 8, cyt. „pozytywne rozpatrzenie wniosku, o którym mowa w ust. 1 stanowi podstawę do zawarcia stosownej umowy dotacji pomiędzy Gminą Sieciechów, a Wnioskodawcą/Beneficjentem”;
- § 7 ust. 1 lit. c, cyt. „zawiadomienie Wnioskodawcy o terminie zawarcia Umowy”.

Nie ulega wątpliwości, iż występujące powtórzenia, dotyczące regulacji określonej kwestii, nie zapewniają 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.

W § 6 ust. 2 lit. d Regulaminu wskazano, cyt. „Przedsiębiorca prowadzący inną działalność, niż działalność wytwórcza w rolnictwie lub w sektorze rybołówstwa i akwakultury ubiegający się o dotację stanowiącą pomoc de minimis zobowiązany jest do przedłożenia wraz z wnioskiem:

-zaświadczenia o pomocy de minimis, o pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis, o pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie otrzymanej w tym okresie albo oświadczenie o nieotrzymaniu tej pomocy w tym okresie (załącznik Nr 3 do niniejszej uchwały)”. Należy zauważyć, iż badana uchwała nie zawiera załącznika o numerze 3, de facto należało wskazać załącznik nr 3 do wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe świadczy o nieprecyzyjnym zapisie w badanej uchwale.

Nadto w załączniku Nr 1 do Regulaminu w części, cyt. „Do wniosku dołączam następujące dokumenty:” pod lit. g zamieszczono zapis, cyt. „zgodę właścicieli wchodzących w skład wspólnoty na zmianę ogrzewania wyrażoną w formie uchwały”. Przedmiotowa uchwała nie reguluje zasad udzielania dotacji na inwestycje związane ze zmianą ogrzewania, ale z budową przydomowych oczyszczalni ścieków. Zapisy w niej zawarte muszą zatem dotyczyć tylko inwestycji, które wynikają z tytułu uchwały.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że nie zawiera ona koniecznych uregulowań, co oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej, np. w zakresie obowiązku określenia ram czasowych prowadzenia naboru wniosków o dotację. Jednocześnie postanowienia badanej

uchwały prowadzące do ograniczenia kręgu potencjalnych beneficjentów powodują, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co prowadzi do orzeczenia nieważności uchwały w całości.

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

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych