



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 grudnia 2023 r.

Poz. 14220

UCHWAŁA NR 22.344.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 26 września 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXX/209/2021 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Zabrodzie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XXX/209/2021 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Zabrodzie, tj. § 3 ust. 2, § 5, § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów „dla jednej nieruchomości”, § 7 ust. 3, § 8 ust. 7 i 8, § 9 ust. 3, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 6 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 Zabrodzie 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 5 września 2023 r., tj. po upływie ustawowego terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXX/209/2021 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Zabrodzie.

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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Zabrodzie określiła zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Zabrodzie, które zostały określone w załączniku pn. „Regulamin udzielania i rozliczania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Zabrodzie”, zwanym dalej regulaminem.

W § 3 ust. 1 regulaminu Rada Gminy Zabrodzie postanowiła, że dotacja udzielana jest na realizację zadania inwestycyjnego, polegającego na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na nieruchomości

usytuowanej na terenie Gminy Zabrodzie, w celu uregulowania problemów gospodarki ściekowej na terenie ww. gminy. Następnie w § 3 ust. 2 regulaminu określono, cyt. „Dotacja może być przyznana tylko jednorazowo na daną nieruchomość” i dalej w § 6 ust. 1 regulaminu, cyt. „wysokość dotacji dla jednej nieruchomości wynosi 50% kosztów budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, jednak nie więcej niż 5 000,00 zł”. W ocenie Kolegium Izby wskazanie, przy określaniu wysokości dotacji, dodatkowego kryterium, jakim jest odniesienie się do jednej/danej nieruchomości, wychodzi poza delegację ustawową, co istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, dotacja udzielana jest na dofinansowanie kosztów inwestycji. Podobnie z brzmienia § 3 ust. 1 regulaminu wynika, że dotacja udzielana jest na dofinansowanie inwestycji (przedsięwzięcia).

Następnie w § 5 regulaminu postanowiono, cyt. „1. Gmina Zabrodzie pokrywa w całości koszty dokumentacji technicznej przydomowej oczyszczalni ścieków wykonanej przez projektanta na jej zlecenie.

2. Koszty, o których mowa w ust. 1 obejmują:

- 1) koszty wykonania badań geologicznych;
- 2) koszty zakupu mapy, niezbędnej do wykonania projektu;
- 3) koszty uzgodnień z właściwymi organami;
- 4) koszty zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę do Starostwa Powiatowego;
- 5) koszty przeprowadzenia odbioru technicznego przydomowej oczyszczalni ścieków.

3. Gmina Zabrodzie pokrywa koszty wykonania jednej dokumentacji technicznej przydomowej oczyszczalni ścieków dla jednej nieruchomości”.

Zdaniem Kolegium Izby zapisy § 5 regulaminu wykraczają poza delegację art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, bowiem przepis ten nie daje Gminie Zabrodzie kompetencji do zlecania projektantowi wykonania dokumentacji technicznej przydomowej oczyszczalni ścieków oraz do pokrywania kosztów jej wykonania.

Poza delegację powyższego przepisu wykracza także uregulowanie zawarte w § 9 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym, cyt. „podpisanie umowy zagwarantuje zabezpieczenie środków finansowych na udzielenie w budżecie gminy Zabrodzie”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, a zatem powinna być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

W § 7 ust. 3 regulaminu określono, cyt. „Wzór wniosku o udzielenie dotacji stanowi załącznik do niniejszego regulaminu”. Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Województwa Mazowieckiego w dniu 30 sierpnia 2021 r. pod poz. 7526. Opublikowana wersja nie zawiera wzoru wniosku o udzielenie dotacji, dlatego wniosek o udzielenie dotacji nie wszedł w życie i tym samym nie znajduje się w obiegu prawnym.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Powyższym działaniem istotnie naruszono art. 4 ust. 1 ustawy

ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Ponadto, w § 8 ust. 7 i 8 regulaminu postanowiono, cyt. „7. W przypadku, gdy wniosek, o którym mowa w § 7 będzie zawierał braki, Wójt Gminy Zabrodzie wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania przez wnioskodawcę.

8. Wniosek, w którym nie zostały usunięte braki w wyznaczonym terminie pozostawia się bez rozpatrzenia”.

Zdaniem Kolegium Izby przytoczone zapisy mogą rodzić problemy interpretacyjne. Rada Gminy Zabrodzie nie może udzielić uprawnienia, polegającego na żądaniu uzupełnienia braków, nie precyzując, jakie to mogą być braki. Z zapisów badanej uchwały powinno wynikać, o jakie braki chodzi, albowiem formułowanie zapisów w sposób niewyczerpujący jest istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, tj. art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zdaniem Kolegium Izby brak doprecyzowania we wskazanym zakresie, mógłby doprowadzić do swobody działania w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia badanej uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż Wójt Gminy Zabrodzie miałby możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców, a ich niezłożenie i nieuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Z uwagi na fakt, że badana uchwała ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, stąd też stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia 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 intencję prawodawcy.

Jak wskazano wyżej Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała z dnia 25 sierpnia 2021 r. została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie 5 września 2023 r., a więc z przekroczeniem ustawowego terminu. Kolegium Izby przypomina, że zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski