



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 grudnia 2023 r.

Poz. 14222

UCHWAŁA NR 22.347.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 26 września 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LXI/359/2023 Rady Gminy Baranowo z dnia 25 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej

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 i 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 LXI/359/2023 Rady Gminy Baranowo z dnia 25 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej, tj. załącznika do uchwały pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej” w zakresie:

- 1) § 2 pkt 9;
- 2) § 4 ust. 1 w zakresie wyrażenia „która będzie określała wzajemne prawa i obowiązki oraz wysokość udzielonej dotacji celowej”;
- 3) § 5 ust. 7 w zakresie wyrazów „w szczególności”;
- 4) § 5 ust. 9;
- 5) Załącznika Nr 3 „Protokół rozliczenia dotacji celowej udzielonej z budżetu gminy Baranowo na budowę przyłącza wodociągowego”, w zakresie wyrazu „brutto”,

z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) 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 służy Gminie Baranowo 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 31 sierpnia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LXI/359/2023 Rady Gminy Baranowo z dnia 25 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej.

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.

W przedmiotowej uchwale określono zasady udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Baranowo, podmiotom i jednostkom wymienionym w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy wodociągowych do nieruchomości położonych na terenie Gminy Baranowo.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 5 września 2023 r. pod poz. 9835 i zgodnie z zapisami § 4 uchwały weszła w życie w dniu 20 września 2023 r.

W załączniku do badanej uchwały określono „Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej”, zwany dalej Regulaminem.

W § 2 pkt 9 Regulaminu Rada Gminy Baranowo ustaliła definicję tytułu prawnego, według której przez tytuł prawny należy rozumieć „prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd lub odpowiednio prawo współwłasności, współużytkowania wieczystego oraz trwałego współzarządu.”

Powyższy zapis stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, ponieważ - zdaniem Kolegium Izby - prowadzi do ograniczenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie dofinansowania.

Ograniczenie kręgu podmiotów z prawa do ubiegania się o dotacje z budżetu Gminy Baranowo istotnie narusza również art. 43 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Ww. zapisami Rada Gminy Baranowo wykluczyła z możliwości otrzymania dofinansowania kosztów inwestycji podmioty legitymujące się innym tytułem prawnym do nieruchomości, o którym mowa w art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem, przez pojęcie tytułu prawnego rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

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” (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22).

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 spreczny z ustawą”.

W § 5 ust. 7 Regulaminu Rada Gminy Baranowo postanowiła, cyt. „Warunkiem wypłaty dotacji jest wykonanie przyłącza wodociągowego zgodnie z obowiązującym prawem, w tym w szczególności z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r., poz. 682 z późn. zm.), ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 z późn. zm.), ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r., poz. 537 z późn. zm.) także ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 z późn. zm.).”

Wprowadzając w treści uchwały wyrazy „w szczególności”, organ stanowiący wprowadził zapisy, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. 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 judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (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).

W § 4 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Baranowo postanowiła, że z dotowanym zostanie podpisana umowa o udzielenie dotacji, cyt. „która będzie określała wzajemne prawa i obowiązki oraz wysokość udzielonej dotacji celowej”.

Zdaniem Kolegium Izby zacytowane sformułowanie wykracza poza delegację ustawową przyznaną art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Podobnie poza delegację art. 403 ust. 5 ww. ustawy wykraczają postanowienia Regulaminu wynikające z § 5 ust. 9 Regulaminu o treści, cyt. „Dotacja podlega zwrotowi w przypadkach określonych w art. 251 - 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.)”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zarówno wymagana treść postanowień umowy oraz zasady zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w ustawie o finansach publicznych. Dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wre 518/11 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie.

Kolegium Izby wskazuje, że ww. postanowienia dotyczące zasad udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Baranowo na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej w zakresie treści ujętej w § 5 ust. 9 Regulaminu były już kwestionowane przez Kolegium Izby, co znalazło swój wyraz w rozstrzygnięciu nadzorczym wyrażonym uchwałą Nr 11.162.2023 z dnia 25 kwietnia 2023 r.

W Załączniku Nr 3 „Protokół rozliczenia dotacji celowej udzielonej z budżetu gminy Baranowo na budowę przyłącza wodociągowego” organ stanowiący wymaga w zestawieniu poniesionych kosztów kwalifikowanych podania kwoty brutto.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia w zakresie wyrazu „brutto” wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu przepisem art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. W przepisie tym nie zawarto kompetencji dla organu stanowiącego do decydowania o sposobie i metodologii uwzględniania kosztów przedsięwzięć realizowanych z podatkiem lub bez podatku.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2020 r. II SA/Bk 275/20). Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (wyrok NSA z dnia

3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/976), do naruszeń skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. 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).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała we wskazanej części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania wadliwych zapisów z obrotu prawnego.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski