



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 2758

UCHWAŁA NR 26.532.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 3 grudnia 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr VII/35/2024 Rady Gminy Wierzbno
z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wierzbno
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 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 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr VII/35/2024 Rady Gminy Wierzbno z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wierzbno na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz § 137 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), a także 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę Gminie Wierzbno 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 8 listopada 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr VII/35/2024 Rady Gminy Wierzbno z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wierzbno 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.

Przedmiotową uchwałą ustalono zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Wierzbno dla osób fizycznych na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej do nieruchomości położonych na terenie Gminy Wierzbno. W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały określono Regulamin refundacji kosztów przyłączy do sieci wodociągowej ze środków budżetu Gminy.

W pierwszej kolejności, Kolegium Izby zauważyło, że w § 1 badanej uchwały oraz w § 3 ust. 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Wierzbno ograniczyła krąg odbiorców dotacji:

- „Ustala się zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Wierzbno dla osób fizycznych na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy do sieci wodociągowej do nieruchomości położonych na terenie Gminy Wierzbno zgodnie z Załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały – Regulaminem refundacji kosztów przyłączy do sieci wodociągowej ze środków budżetu Gminy.” (§ 1 badanej uchwały),
- „O dotację może ubiegać się osoba fizyczna zwana dalej Dotowanym, posiadająca tytuł prawny do dysponowania nieruchomością zgodnie z wypisem z rejestru ewidencji gruntów i budynków lub wypisem z rejestru Ksiąg Wieczystych. Jeżeli nieruchomość znajduje się we współwłasności wymagana jest pisemna zgoda wszystkich współwłaścicieli na realizację przyłącza.” (§ 3 ust. 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały).

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, że organ stanowiący, dokonując ograniczenia adresatów uchwały przez zastrzeżenie dodatkowych cech uprawniających do ubiegania się o dotację (tj. tylko dla osób fizycznych), wykroczył poza uprawnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, w myśl którego finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:
 - a) osób fizycznych,
 - b) wspólnot mieszkaniowych,
 - c) osób prawnych,
 - d) przedsiębiorców;
- 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Powyższe postanowienia § 1 badanej uchwały i § 3 ust. 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały istotnie naruszają także art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

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 897/19, 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.s. 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).

Następnie w § 2 ust. 2, ust. 5 oraz ust. 8 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Wierzbno ustanowiła słowniczek pojęć, cyt.

„2. dotacji celowej lub dotacji – rozumie się przez to dofinansowanie części kosztów związanych z inwestycją polegającą na budowie przyłącza wodociągowego na terenie Gminy Wierzbno, (...).

5. dotowanym – rozumie się przez to osobę fizyczną, która złożyła wniosek oraz pozytywnie przeszła etap weryfikacji, posiadającej tytuł prawny z którego wynika prawo do dysponowania budynkiem zlokalizowanym na terenie Gminy Wierzbno, do którego realizowana będzie inwestycja związana z budową przyłącza wodociągowego, (...).

8. tytule prawnym – należy przez to rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że nie należy powtarzać w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Przy czym Kolegium Izby wskazuje na modyfikację definicji „dotacji”, która określona jest w art. 126 ustawy o finansach publicznych oraz pojęcia „tytuł prawny”, które zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei w myśl art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska, przez tytuł prawny rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Jak wynika z wyroku WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. IV SA/Po 169/12, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Ponadto sąd administracyjny zasygnalizował, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W tym miejscu należy wskazać, że powyższe zapisy istotnie naruszają przepisy § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w myśl których w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw i innych aktów normatywnych. Zakaz ten ma na celu budowanie systemu prawnego w sposób spójny, czytelny, ułatwiający wyszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje określoną kwestię. Dlatego też system prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu, a to oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się już zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie bardziej ogólnym. W wyroku z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 822/02 NSA (do 2003.12.31) w Lublinie podkreślił, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy i musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Następnie w § 3 ust. 6 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Wierzbno postanowiła, cyt. „Jeżeli wniosek o udzielenie dotacji celowej nie będzie spełniał wymogów formalnych określonych w uchwale, Wnioskodawca zostanie wezwany do uzupełnienia wniosku lub usunięcia stwierdzonych braków formalnych i merytorycznych lub nieprawidłowości w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku nieuzupełnienia wniosku lub nieusunięcia stwierdzonych ww. braków lub nieprawidłowości w określonym terminie, wniosek zostanie pozostawiony bez rozpatrzenia.”.

Kolegium Izby wskazuje w tym przypadku na niejasność zapisu w zakresie oczekiwania spełnienia przez beneficjenta „wymogów formalnych”, wystąpienia „braków formalnych i merytorycznych lub nieprawidłowości”.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Formułowanie zapisów niewyczerpujących katalogu tytułów prawnych określonego w art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska, czy stanowienie wymogu przedłożenia nieokreślonych w uchwale dokumentów oznacza, że przepisy uchwały są nieostre i niejednoznaczne, co nie spełnia wymogów stanowienia aktów prawa miejscowego i tym samym nie spełnia wymogów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05, w którym Sąd, powołując się na wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne i wyczerpujące.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 (tj. na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej), 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.

Kolegium Izby zauważa, że wypełnienie ustawowego wymogu określenia zasad i trybu udzielenia dotacji, a także sposobu jej rozliczania, można uznać za spełnione, jeżeli regulacja jest kompletna (wyczerpuje dyspozycję zawartą w danym przepisie prawa, a w tym przypadku w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska) oraz jest ze sobą spójna.

Kolegium Izby wskazuje zatem, iż realizując swoje kompetencje, organ stanowiący musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Następnie Kolegium Izby zwraca uwagę na zapis zredagowany w § 3 ust. 4 zdanie pierwsze Załącznika nr 1 do badanej uchwały, cyt. **„Odmawia się udzielenia dotacji celowej na inwestycję, której realizacja została zakończona przed dniem 22 lipca 2024 roku.”**.

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Gminy Wierzbno dopuszcza udzielenie przez Gminę Wierzbno dotacji celowej od dnia 23 lipca 2024 r., tj. przed datą wejścia w życie. Powyższe sprzeczne jest z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który stanowi, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w dziennikach urzędowych. W związku z powyższym uchwała może być stosowana dopiero po upływie okresu *vacatio legis*.

W dalszej części Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Wierzbno postanowiła:

- w § 5 ust. 1, cyt. **„Dofinansowanie odbywać się będzie w formie dotacji celowej w wysokości 2500 złotych brutto dla jednego Dotowanego bez względu na liczbę nieruchomości przyłączanych przez Dotowanego do sieci wodociągowej.”**,
- w § 6 ust. 1, cyt. **„Przez koszty rozumie się poniesione rzeczywiste koszty związane z budową przyłącza wraz z podatkiem VAT, tj. koszty zakupu materiałów oraz robót budowlano-montażowych.”**.

W kontekście wyżej cytowanych postanowień, organ nadzoru zauważa, iż Rada Gminy Wierzbno, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna w uchwale jednoznacznie określić kwotę dotacji bez uwzględniania wartości wynikającej z zasad podatkowych, tak aby 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).

Następnie w treści Załącznika Nr 2 do Regulaminu refundacji kosztów przyłączy do sieci wodociągowej ze środków budżetu Gminy Wierzbno postanowiono, cyt. **„Poniesione koszty na budowę przyłącza do sieci wodociągowej wynoszą zł netto”**. W ocenie Kolegium Izby podawanie i wymaganie powyższych informacji w zakresie obciążeń podatkowych nie znajduje oparcia w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto w zakresie zasad ustalania kwoty dotacji organ nadzoru nadmienia, że wziąć należy pod uwagę taką redakcję zapisów uchwały, z których jasno wynikać będzie, że kwota udzielonej dotacji nie może być wyższa od kwoty poniesionych kosztów przez beneficjenta na realizację inwestycji.

Podsumowując, organ nadzoru zwraca uwagę, że regulacje zawarte w badanej uchwale, wydanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, powinny być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej. 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 1459/96), 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).

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, a w szczególności ograniczenie katalogu beneficjentów, ustanowionego przepisem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych