



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 14 kwietnia 2023 r.

Poz. 2175

U C H W A Ł A Nr XIII/676/2023

z dnia 12 kwietnia 2023 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały Nr **LXII/821/2023 Rady Miejskiej w Stalowej Woli** z dnia 6 marca 2023 r. *w sprawie określenia zasad, trybu postępowania i rozliczenia dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Stalowa Wola*, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdza **nieważność**

uchwały nr LXII/821/2023 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 6 marca 2023 r. *w sprawie określenia zasad, trybu postępowania i rozliczenia dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Stalowa Wola*.

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała nr **LXII/821/2023 Rady Miejskiej w Stalowej Woli** z dnia 6 marca 2023 r. *w sprawie określenia zasad, trybu postępowania i rozliczenia dotacji celowej na dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Stalowa Wola*.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Stalowej Woli określiła zasady, tryb postępowania i rozliczenia dotacji celowej z budżetu gminy Stalowa Wola na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Stalowa Wola, zgodnie z załącznikiem do uchwały.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska w Stalowej Woli wskazała w szczególności przepisy art. 400a ust. 1 pkt 2 i art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a oraz ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2566, z późn. zm.).

Badając wskazaną wyżej uchwałę w trybie nadzoru Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 403 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Stosownie do treści przepisów art. 403 ust. 4 cytowanej ustawy, 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.

Natomiast w myśl przepisu 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.

W badanej uchwale Rada Miejska w Stalowej Woli nie określiła kryteriów wyboru inwestycji do finansowania (dofinansowania), które stanowią jeden z obligatoryjnych, wskazanych wprost w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, elementów zasad udzielania dotacji celowej. Tym samym w istotny sposób naruszyła wskazany przepis, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto konstrukcja poszczególnych przepisów załącznika do uchwały powoduje, że zawarte w nim regulacje są wewnętrznie niespójne i niejasne, co uniemożliwia prawidłowe ich zastosowanie. I tak:

Rada Miejska w Stalowej Woli w postanowieniach wstępnych załącznika do uchwały (które powinny być znumerowane jako § 1, jednakże w uchwale brak jest oznaczenia) zdefiniowała w szczególności następujące pojęcia:

– wnioskodawca („osoba fizyczna zamieszkująca na terenie gminy, posiadająca tytuł prawny do nieruchomości położonej na terenie gminy, ubiegająca się o udzielenie dofinansowania na zasadach określonych w niniejszym regulaminie”; przy czym ani w treści uchwały, ani w tytule jej załącznika nie pojawia się określenie „regulamin”) – pkt 2;

– tytuł prawny do nieruchomości („prawo własności, użytkowania wieczystego”) – pkt 3;

– nieruchomość („budynek mieszkalny jednorodzinny, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, położony na terenie gminy”) – pkt 4.

Używane w dalszych przepisach załącznika do uchwały pojęcie „nieruchomość” nie odpowiada każdorazowo pod względem jego zakresu znaczeniowego definicji zawartej w cytowanym wyżej pkt. 4. Przede wszystkim przepis § 2 ust. 1 stanowi o „nieruchomości zlokalizowanej na terenie gminy Stalowa Wola, na której posadowiony jest budynek mieszkalny jednorodzinny”, mimo że nieruchomość jest zdefiniowana jako „budynek mieszkalny jednorodzinny”, co zdaje się wykluczać posadowienie na nim budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Postanowienia załącznika, oprócz pojęcia „nieruchomość” (w różnym znaczeniu) posługują się także terminami „budynek” (§ 4 ust. 2 pkt 2), „budynek mieszkalny jednorodzinny” (§ 2 pkt 1); „działka” (§ 2 pkt 6), co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie treści norm prawnych, wynikających z tych przepisów. Skoro lokalny prawodawca zdecydował się zdefiniować w uchwale pojęcie „nieruchomości”, powinien go konsekwentnie używać w obrębie uchwały w zdefiniowanym (i tylko takim) znaczeniu.

Tytuł prawny do nieruchomości ustalono w załączniku do uchwały jako „prawo własności, użytkowania wieczystego”. W kontekście tej definicji niezrozumiała jest treść przepisu § 4 ust. 2 pkt 2, po myśli którego załącznikiem do wniosku o udzielenie dotacji ma być „pisemna zgoda właściciela (współwłaścicieli) nieruchomości na wykonanie zadania w sposób określony we wniosku, w przypadku gdy podmiot uprawniony nie jest właścicielem budynku”. Taki zapis sugeruje, że wniosek o udzielenie dotacji może złożyć także „podmiot uprawniony”, który nie jest właścicielem budynku, pod warunkiem, że przedstawi pisemną zgodę właściciela (współwłaścicieli) na wykonanie zadania. Taka możliwość pozostaje w sprzeczności zarówno z definicją „wnioskodawcy”, jak też z innymi postanowieniami załącznika do uchwały (np. § 2 ust. 1). Dodatkowo przepis § 4 ust. 2 pkt 2 posługuje się niezdefiniowanym pojęciem

„podmiotu uprawnionego”, co sugeruje, że jest to podmiot inny niż wnioskodawca. Dodatkowo we wzorze wniosku o udzielenie dotacji (pkt I) wymienia się jako tytuł prawny jedynie „własność/współwłasność”, nie wspominając ani o użytkowaniu wieczystym, ani o braku tytułu prawnego wynikającego z własności (współwłasności) i możliwości załączenia zgody właściciela (współwłaściciela), która to zgoda nie jest także wymieniona we wzorze wniosku jako załącznik do niego. We wzorze wniosku wskazano jedynie na zgodę współwłaścicieli nieruchomości, która dotyczy jednak tylko takich nieruchomości, do których tytuł prawny posiadają dwie lub więcej osób.

Zgodnie z przepisami § 2 ust. 5 załącznika do uchwały, dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków może być udzielane na:

1) obszarach, na których nie istnieje techniczna możliwość podłączenia do zbiorczego systemu kanalizacyjnego (na podstawie warunków wydanych przez MZK Sp. z o.o. – operatora sieci);

2) obszarach, na których nie przewiduje się budowy przyłącza zbiorczej kanalizacji sanitarnej, umożliwiającej przyłączenie nieruchomości do planowanej sieci kanalizacyjnej;

3) obszarach, na których jest ekonomicznie nieuzasadnione podłączenie do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;

4) zastąpienie istniejącego zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe, który jest w złym stanie technicznym, na przydomową oczyszczalnię ścieków.

Ze sformułowania cytowanych przepisów zdaje się wynikać, że określone w nich przesłanki mają charakter rozłączny. Przesłanki przytoczone powyżej w punktach 1-3 odnoszą się, ogólnie rzecz ujmując, do braku możliwości technicznej lub celowości podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Inny charakter ma przesłanka wymieniona w pkt. 4, odnosząca się do zastąpienia istniejącego zbiornika bezodpływowego, będącego w złym stanie technicznym. Ujęcie wskazanych czterech przesłanek w taki sposób, w jaki uczyniono to w załączniku do uchwały, powoduje wątpliwości, czy o dofinansowanie ubiegać się może właściciel nieruchomości, na której znajduje się zbiornik bezodpływowy spełniający wymogi określone w pkt. 4, a jednocześnie w dacie złożenia wniosku istnieje techniczna możliwość podłączenia nieruchomości do zbiorczego systemu kanalizacyjnego. Innymi słowy, czy przepis § 1 ust. 5 pkt 4 załącznika do uchwały stanowi samoistną, odrębną przesłankę udzielenia dotacji, czy też dodatkowo musi być spełniony jeden z warunków z pkt. 1-3.

Wykaz załączników do wniosku o udzielenie dotacji, wyszczególnionych w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, nie odpowiada wykazowi załączników określonego we wzorze wniosku. Wśród załączników wymienionych w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały zawarto w pkt. 3 postanowienie o treści „wzór załącznika o udzielenie dotacji stanowi załącznik nr 1 do niniejszych zasad”. Zapis zamieszczony w tym miejscu jest niezrozumiały i powinien stanowić odrębną jednostkę redakcyjną tekstu prawnego (osobny ustęp), jako że nie określa, w przeciwieństwie do punktów 1, 2, 4 i 5, żadnego załącznika.

Przepisy § 4 ust. 9 załącznika do uchwały stanowią, że wnioskodawca składa wniosek o rozliczenie dotacji wraz z załącznikami, wśród których w pkt. 5 wymieniono „oświadczenie o likwidacji bezodpływowego zbiornika na nieczystości ciekłe”. Powyższy wymóg powinien dotyczyć wyłącznie tych przypadków, gdy budowa przydomowej oczyszczalni ścieków jest połączona z likwidacją zbiornika bezodpływowego.

W wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt: K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. Analogiczne poglądy wypowiedziane są w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że „z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”.

Przedstawione powyżej przepisy załącznika do uchwały są niejasne i nieprecyzyjne, jak również niezgodne z innymi postanowieniami tego samego aktu. Z tych przyczyn nie da się z nich wywieść jednoznacznych norm prawnych, a co za tym idzie ich prawidłowe zastosowanie, zgodne z wolą lokalnego prawodawcy, nie jest możliwe. Narusza to w istotny sposób przepis art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Z powyższych względów należało stwierdzić nieważność badanej uchwały w całości, jako naruszającej w sposób istotny przywołane w treści uzasadnienia przepisy prawa.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Zbigniew K. Wójcik

Prezes