

Uchwała Nr 27.237.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 17 sierpnia 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 248/XXXII/2021 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 16 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Małkinia Górna na budowę przyłączy kanalizacyjnych do nieruchomości

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 248/XXXII/2021 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 16 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Małkinia Górna na budowę przyłączy kanalizacyjnych do nieruchomości, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.), art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) oraz § 6, § 135 i § 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).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Małkinia Górna skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium Izby.

Uzasadnienie

W dniu 23 lipca 2021 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 248/XXXII/2021 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 16 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy Małkinia Górna na budowę przyłączy kanalizacyjnych do nieruchomości.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje we właściwości rzeczowej regionalnej izby obrachunkowej.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

✓ W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Małkinia Górna ustaliła, że dotacja może zostać udzielona „osobom prywatnym”, przy czym nie zdefiniowała tego pojęcia. W przepisach prawa powszechnie obowiązującego taki zwrot nie funkcjonuje. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że 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 (tak: wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08). 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 załączniku do badanej uchwały zawarto Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Małkinia Górna na budowę przyłączy kanalizacyjnych do nieruchomości, zwany dalej Regulaminem. W § 2 Regulaminu Rada Gminy Małkinia Górna zamieściła definicje: przyłącza kanalizacyjnego, zbiornika bezodpływowego, nieruchomości, dotacji, umowy o udzielenie dotacji,

kosztów, odbiorcy ścieków, pomocy de minimis, pomocy de minimis w rybołówstwie, pomocy de minimis w rolnictwie

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, organ stanowiący otrzymał delegację do określenia zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania i nie ma upoważnienia do wprowadzania definicji pojęć uregulowanych w przepisach powszechnie obowiązujących.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Ponadto należy pamiętać, jak wskazał NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

W tym miejscu Kolegium Izby zwraca uwagę, że zamieszczanie w akcie prawa miejscowego definicji zwrotów, uregulowanych w aktach wyższego rzędu narusza § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Jak wskazał WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 lutego 2018 r. III SA/Łd 35/17, cyt. „przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis § 137 załącznika zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 załącznika wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje”.

„Z istoty aktu prawa miejscowego, wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne” (tak: wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r. II OSK 1943/18 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r. VIII SA/Wa 596/20).

Następnie w § 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Rada Gminy Małkinia Górna określiła, że warunkiem uzyskania dotacji jest wybudowanie przyłącza kanalizacyjnego o długości większej niż 7 metrów, natomiast w § 3 ust. 3 pkt 1 Regulaminu określiła, że do każdego przyłącza kanalizacyjnego, którego długość nie przekracza 7 metrów udziela się dotacji w wysokości 10% jego wartości brutto. Ten ostatni zapis jest sprzeczny z ustaloną wcześniej przez Radę Gminy Małkinia Górna zasadą udzielania dotacji i w konsekwencji istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. sygn. akt I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 1248/20)

Z kolei w § 4 ust. 8 Regulaminu Rada Gminy Malkinia Górna wskazała, cyt. „Wójt ustali i poda do publicznej wiadomości wzór wniosku i umowy o udzielenie dotacji” i tym samym bezpodstawnie sędowała na organ wykonawczy obowiązek ustalenia wzoru wniosku i umowy o udzielenie dotacji. Ustalenie wzoru wniosku o dotację mieści się - w ocenie Kolegium Izby - w pojęciu „trybu” udzielania dotacji, a ten powinna określić rada gminy a nie wójt gminy. Z kolei essentialia negotii umowy o udzielenie dotacji celowej z budżetu gminy określa art. 250 ustawy o finansach publicznych. Przytoczone postanowienia uchwały istotnie naruszają art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska i art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Końcowo Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Gminy Malkinia Górna nie ustaliła - w badanej uchwale - terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym sędowała tę czynność na organ wykonawczy. W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. 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 (...)”.

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

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106

Aneta Chmielowiec