

Uchwała Nr XII/30/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 22 marca 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVII/355/2023 Rady Gminy Osiećnicy z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie określenia „Zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowych z budżetu Gminy Osiećnicy na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków”

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 3 pkt 41, 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.), § 18 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII/355/2023 Rady Gminy Osiećnicy z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie określenia „Zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowych z budżetu Gminy Osiećnicy na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków”

Uzasadnienie

Rada Gminy Osiećnicy podjęła w dniu 10 lutego 2023 r. uchwałę Nr XLVII/355/2023 w sprawie określenia „Zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowych z budżetu Gminy Osiećnicy na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków”. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 23 lutego 2023 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 marca 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.) w związku z treścią uchwały Nr II/1/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, Wójt Gminy Osiećnicy - Pan Jerzy Izydorski oraz Przewodniczący Rady Gminy Osiećnicy - Pan Ryszard Błaszczyk, pismem z dnia 14 marca 2023 r. znak RIO-KA-4010-XII-2/2023 zostali zawiadomieni

o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 20 marca 2023 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu. Władze Gminy Osiećciny nie skorzystały z powyższych uprawnień.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą, zgodnie z dyspozycją art. 400a ust. 1 pkt 2 oraz 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.), Rada Gminy ustaliła zasady i tryb postępowania przy udzieleniu dotacji celowych z budżetu Gminy Osiećciny na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

W § 1 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Osiećciny postanowiła, cyt. „Dotację celową na dofinansowanie inwestycji polegającej na budowie przydomowej oczyszczalni ścieków mogą otrzymać osoby fizyczne, będące właścicielami lub współwłaścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości zlokalizowanej na terenie gminy Osiećciny, na której posadowiony jest budynek mieszkalny jednorodzinny, wykorzystywany w całości na własne potrzeby mieszkaniowe lub budowany jest nowy budynek mieszkalny jednorodzinny, który będzie oddany do użytkowania nie później niż do dnia 31 grudnia roku kalendarzowego i będzie wykorzystywany w całości na własne potrzeby mieszkaniowe.”. Cytowany zapis powoduje zawężenie podmiotów w ramach ustalonej grupy z uwagi na posiadany tytuł prawny do nieruchomości. Wskazać należy, że definicja tytułu prawnego zawarta w art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska jest szersza od zapisanej w § 1 załącznika badanej uchwały. Zgodnie z 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.

Postanowieniem § 1 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Osiećciny wykluczyła, spośród podmiotów ubiegających się o dotację, podmioty, których tytuł prawny do nieruchomości wynika z trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego. Zdaniem Kolegium organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na podstawie przepisów art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji wynikających z tych przepisów. Zatem organ stanowiący nie może dokonywać wyłączeń w ramach kategorii podmiotów określonych przez ustawodawcę.

Rada Gminy Osiećciny w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wskazany w ustawie Prawo ochrony środowiska, które mogłyby z dotacji skorzystać. Stanowisko takie poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych, jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt I SA/Łd 636/15); art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska definiuje pojęcie „tytuł prawny”, przez który należy rozumieć nie tylko prawo własności oraz użytkowanie wieczyste, ale także trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

Zdaniem Kolegium ograniczenie przez Radę Gminy Osiećciny możliwości zgłaszania zadań z zakresu ochrony środowiska wyłącznie w odniesieniu do „właścicieli lub współwłaścicieli lub

użytkowników wieczystych” stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 w zw. z art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto w § 10 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Osiećciny ustaliła, iż wniosek zostaje rozpatrzony negatywnie, jeśli beneficjent nie spełnia kryteriów wyboru. Zdaniem Kolegium w badanej uchwale Rada Gminy nie określiła kryteriów wyboru wniosku. Zatem wyżej wskazany zapis odnosi się do kwestii nie uregulowanych w badanej uchwale.

W rozdziale „Zobowiązania beneficjenta” w § 15 załącznika do uchwały Rada Gminy ujęła zapis o następującej treści, cyt. „Beneficjent jest zobowiązany do utrzymywania przydomowej oczyszczalni ścieków w należytym stanie technicznym przez okres co najmniej 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zawarł umowę o udzielenie dotacji, w szczególności dokonywania na własny koszt napraw, konserwacji, przeglądów itp.”.

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zgodnie zaś z treścią art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, rada gminy w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Organ stanowiący, podejmując akty prawa miejscowego, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania ani tego, co zostało już określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres ustawowej delegacji. Kolegium Izby wskazuje, że ww. przepis ustawy Prawo ochrony środowiska, nie stanowi upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalania kwestii związanych z zakresem wykorzystywania przedmiotu dotacji w ustalonym okresie czasowym (trwałość efektu).

Zgodnie ze stanowiskami jakie wypracowała judykatura (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97), do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał 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).

Zapisy § 15 załącznika do uchwały nakładające na beneficjenta dotacji dodatkowe obowiązki, zdaniem Kolegium wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż nie stanowią elementów zasad, trybu udzielania dotacji czy sposobu jej rozliczania.

Ponadto, konstruując akt prawa miejscowego należy mieć również na względzie zapisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 18 ust. 1 załącznika do wskazanego rozporządzenia, przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Powyższe zasady są aktualne również w odniesieniu do aktów stanowiących przez Radę Gminy, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów

prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale I, w rozdziałach 1-7 załącznika. Badana uchwała określa także sposób rozliczania dotacji, co powinno zostać wskazane w tytule uchwały, w § 1 uchwały oraz w tytule załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy orzekło, jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Maciej Słomiński