



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, www.rzeszow.rio.gov.pl

Elektronicznie podpisany przez:
Miroslaw Paczocha
dnia 24 września 2024 r.

U C H W A Ł A Nr XXIV/1212/2024

z dnia 24 września 2024 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**



Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie zgodności z prawem uchwały **Nr VI/37/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim** z dnia 5 września 2024 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości, zmienionej Uchwałą Nr LII/428/22 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 grudnia 2022 roku – działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.)

stwierdza nieważność § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 6 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała Nr VI/37/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 5 września 2024 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości, zmienionej Uchwałą Nr LII/428/22 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 29 grudnia 2022 roku.

W wyniku badania powyższej uchwały w trybie nadzoru, uchwałą Nr XXIII/1148/2024 z dnia 10 września 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło wsząć postępowanie nadzorcze w części dotyczącej zapisów § 1 pkt 3.

W § 1 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim, uchwalila nowe brzmienie § 2 ust. 1 uchwały Nr XXVII/218/20 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacyjnych i przydomowych oczyszczalni ścieków do nieruchomości, tj.: „O dotację mogą się ubiegać podmioty wymienione w § 1 zwane dalej Wnioskodawcą, spełniający łącznie następujące warunki:

- 1) posiadają tytuł prawny do dysponowania nieruchomością,
- 2) są zameldowane na terenie Gminy Baranów Sandomierski,
- 3) nie zalegają z podatkami i opłatami na rzecz Gminy Baranów Sandomierski,

4) w stosunku do których nie została wydana decyzja, w trybie art. 5 ust. 7 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r., poz. 399)."

Kolegium stwierdziło, co następuje:

Zgodność z prawem przywołanych wyżej postanowień Uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Kolegium Izby oceniło mając na względzie postanowienia art. 403 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024, poz. 54 ze zm.), art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 1270 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. W myśl art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 tegoż artykułu, może polegać na udzielaniu dotacji celowej 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. Na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska rada gminy została upoważniona do określenia w drodze uchwały zasad udzielania tej dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Zdaniem Kolegium Izby wskazane powyżej postanowienia Uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim, prowadzą do nieuprawnionego zawężenia kategorii podmiotów mogących ubiegać się o dotację. Z postanowień tych wynika bowiem, że o dotację celową na podstawie uchwały może ubiegać się wyłącznie taka osoba fizyczna, która posiada tytuł prawny do dysponowania nieruchomością, jest zameldowana na terenie Gminy Baranów Sandomierski, nie zalega z podatkami i opłatami na rzecz Gminy, w stosunku do której nie została wydana decyzja nakazująca wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Przy czym, jak ustalono w § 2 ust. 1 zmienianej uchwały, warunki te muszą być spełnione łącznie.

W konsekwencji o dotację celową na podstawie podjętej przez Radę Miejską w Baranowie Sandomierskim uchwały może się ubiegać nie każda osoba fizyczna, a tylko taka, która spełnia łącznie warunki określone w § 2 ust. 1 uchwały zmienianej. W ocenie Kolegium Izby takie postanowienia uchwały naruszają art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska z uwagi na nieuprawnioną modyfikację kategorii osób fizycznych mogących ubiegać się o dotację. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska akt prawa miejscowego - uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania, nie może zawężać kręgu potencjalnych beneficjentów dotacji w ramach poszczególnych kategorii podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4.

Dokonując interpretacji art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska z poszanowaniem dla ukształtowanej linii orzecznictwa sądów administracyjnych Kolegium Izby przyjmuje, że rada gminy (rada powiatu) określając zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 może dokonać wyboru podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji spośród podmiotów wymienionych w punkcie pierwszym ustępu 4. Organ ten może również wskazać inne podmioty jako potencjalnych beneficjentów dotacji z uwagi na otwarty katalog tych podmiotów zamieszczony w przywołanym przepisie prawa, choć trzeba zaznaczyć, że przykładowe wyliczenie w punkcie pierwszym osób fizycznych, osób prawnych, wspólnot mieszkaniowych i przedsiębiorców jako podmiotów spoza

sektora finansów publicznych powoduje, iż innymi podmiotami mogą być tylko jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej inne niż wspólnoty mieszkaniowe. Co najistotniejsze z punktu widzenia sprawy legalności Uchwały będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, Kolegium Izby przyjmuje, że rada gminy nie może modyfikować danej kategorii ustawowej, a Uchwała Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim postanowieniem § 1 pkt 3 badanej uchwały zmodyfikowała kategorię ustawową osób fizycznych.

Kolegium Izby opowiadając się za taką interpretacją art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska kieruje się jednolitą i utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie – por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1656/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 636/15, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt III SA/Po 513/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Po 747/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 46/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 897/19.

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 określa katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

Kolegium tut. Izby zwraca ponadto uwagę, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP 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.

Należy również wskazać, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. 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” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji RP).

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Kolegium tut. Izby, Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim, zawężając ustawową kategorię podmiotów mogących ubiegać się o dotację, przekroczyła swoje kompetencje do podjęcia badanej uchwały, określone w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 4-5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 43 ustawy o finansach publicznych oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenie prawa ma charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16.06.2016 r. (I SA/OI 243/16, LEX nr 2082717), „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego,

przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)". Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

Zdaniem Kolegium Izby, stwierdzonego naruszenia prawa nie można wyeliminować inaczej, jak poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Kolegium Izby uchwaliło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Gminie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Mirosław Paczocha
Prezes