



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 6125

### UCHWAŁA NR 7.102.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 28 lutego 2023 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LX/469/2023 Rady Gminy Czosnów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i ciśnieniowej do nieruchomości**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr LX/469/2023 Rady Gminy Czosnów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i ciśnieniowej do nieruchomości, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 43 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz § 6 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 Czosnów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 7 lutego 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LX/469/2023 Rady Gminy Czosnów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie kosztów budowy przyłączy kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i ciśnieniowej do nieruchomości.

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.**

W § 2 ust. 1 Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt. „O dotację mogą ubiegać się podmioty wymienione w § 1 ust. 1 zwane dalej Wnioskodawcą, posiadające tytuł prawny do dysponowania nieruchomością zgodnie z wypisem z rejestru ewidencji gruntów i budynków lub wypisem z rejestru Ksiąg Wieczystych”.

Następnie we wniosku o dofinansowanie na budowę przyłączy kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i ciśnieniowej stanowiącym załącznik Nr 1 do badanej uchwały, Rada Gminy Czosnów określiła, cyt. „Wnoszę o przyznanie dotacji celowej z budżetu gminy Czosnów

w wysokości.....na budowę przyłącza kanalizacyjnego do budynku znajdującego się na działce ewidencyjnej Nr ..... położonej w miejscowości....., stanowiącej moją własność/współwłasność .....

W ocenie Kolegium Izby, warunkując możliwość ubiegania się o dotację od posiadania tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością zgodnie z wypisem z rejestru ewidencji gruntów i budynków lub wypisem z rejestru Ksiąg Wieczystych oraz wskazując w ww. wniosku jedynie jeden tytuł prawny, tj. własność (współwłasność), Rada Gminy Czosnów, wykluczyła z możliwości otrzymania dofinansowania kosztów inwestycji podmioty legitymujące się innym tytułem prawnym do nieruchomości, o którym mowa w art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska, ilekroć w ustawie mowa jest o tytule prawnym rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone zapisy badanej uchwały powodują zawężenie kręgu podmiotów mogących otrzymać dotację, wynikających z art. 403 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2020 r. VIII SA/Wa 897/19 stanął na stanowisku, cyt. „(...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji (...), poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...) Użyte (...) wyrażenie „w szczególności” należy interpretować w ten sposób, że krąg osób wskazany w tym przepisie może zostać co najwyżej poszerzony, nie zaś zawężony”. Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Po 602/18 wskazał, cyt. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś. 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).

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30 maja 2005 r. III SA/Wa 1/05, cyt. „czynność prawna mająca na celu obejście ustawy polega na takim ukształtowaniu jej treści, które z punktu widzenia formalnego (pozornie) nie sprzeciwia się ustawie, ale w rzeczywistości (w znaczeniu materialnym) zmierza do zrealizowania celu, którego osiągnięcie jest przez nią zakazane. (...) obejście prawa oznacza, że wszystkie czynności dokonane przez strony są jawne, a skutki przez nie wywołane – pożądane, jedynie cel ich dokonania jest sprzeczny z ustawą”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Czosnów, dokonując ograniczenia adresatów uchwały przez, przykładowo: zastrzeżenie dodatkowych cech uprawniających do ubiegania się o dotację (tj. tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością zgodnie z wypisem z rejestru ewidencji gruntów i budynków lub wypisem z rejestru Ksiąg Wieczystych), wykroczyła poza uprawnienie ustawowe wynikające z art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 43 ustawy o finansach publicznych, prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Dalej Kolegium Izby zauważa, iż zapis § 3 ust. 2 badanej uchwały, cyt. „O przyznaniu dotacji celowej na dofinansowanie kosztów zadania inwestycyjnego polegającego na budowie przyłączy kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i ciśnieniowej decyduje Rada Gminy Czosnów planując w budżecie na dany rok wydatki na dotację inwestycyjną.” wykracza poza delegację ustawową, wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez

gminę z podmiotami niezaliczonymi do sektora finansów publicznych lub jednostką sektora finansów publicznych będącą gminną lub powiatową osobą prawną. Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, to zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje musi uwzględniać treść normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem 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”. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19).

W § 3 ust. 8 badanej uchwały Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt. „W przypadku niezuzpełnienia wniosku lub nieusunięcia stwierdzonych braków lub nieprawidłowości w określonym terminie, Wójt pozostawia wniosek bez rozpatrzenia”. Kolegium Izby wskazuje, że termin do uzupełniania dokumentów jest elementem trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, do którego odnosi się art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby powyższy element powinien być wyraźnie i jednoznacznie określony w uchwale przez organ stanowiący, a kompetencja ta nie może zostać scedowana na organ wykonawczy. Z tych też względów został w istotny sposób naruszony art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, w którym Sąd wskazał, cyt. „sformułowanie "tryb udzielania" ma znaczenie bardziej techniczne (...) przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje na rozbieżności występujące pomiędzy § 3 ust. 11 badanej uchwały o treści, cyt. „Do wniosku o dotację należy przedstawić kopie dokumentów oraz oryginały do wglądu, tj.:

- 1) dokument stwierdzający tytuł prawny do nieruchomości;
- 2) dokumentację projektową przyłącza wraz ze zgłoszeniem robót budowlanych w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Mazowieckim, w przypadku gdy zgłoszenie jest wymagane (zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa Budowlanego);”;

a załącznikiem Nr 1 do badanej uchwały w zakresie wymienionych w nim załączników, cyt.

„1. oświadczenie o posiadaniu prawa dysponowania nieruchomością (lub kopia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do dysponowania nieruchomością)

2. zaświadczenia albo oświadczenia oraz informacje o pomocy de minimis, o której mowa w § 1 ust. 3 i 4 uchwały.”.,

Powyższe zapisy są ze sobą niespójne i budzą wątpliwości, co do przedstawianych przy wniosku dokumentów, wprowadzają w błąd potencjalnego wnioskodawcę. 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.

Dalej, w § 4 ust. 1, 2, 3 badanej uchwały postanowiono, cyt. „§ 4. 1. Dofinansowanie odbywać się będzie w formie dotacji celowej stanowiącej refundację kosztów wykonania przyłącza w wysokości:

#### 2. Przyłącza grawitacyjnego

- 1) do 50% kosztów budowy jednak nie więcej niż 3 000,00zł przy długości przyłącza do 50 m;
- 2) do 50% kosztów budowy jednak nie więcej niż 8 000,00zł przy długości przyłącza powyżej 50 m do 100 m włącznie;
- 3) do 50% kosztów budowy jednak nie więcej niż 12 000,00zł przy długości przyłącza powyżej 100 m.

#### 3. Przyłącza ciśnieniowego

- 1) do 50% kosztów budowy jednak nie więcej niż 3 000,00zł przy długości przyłącza do 50 m;
- 2) do 50% kosztów budowy jednak nie więcej niż 8 000,00zł przy długości przyłącza powyżej 50 m do 100 m włącznie;
- 3) do 50% kosztów budowy jednak nie więcej niż 12 000,00zł przy długości przyłącza powyżej 100 m;
- 4) do 100% kosztów budowy urządzenia zbiornikowo-tłocznego (UZT) jednak nie więcej niż 15 000,00 zł.

(w przypadku budynków użytkowanych posiadających istniejące bezodpływowe zbiorniki na nieczystości ciekłe);

- 5) do 40% kosztów budowy urządzenia zbiornikowo-tłocznego (UZT) jednak nie więcej niż 5 000,00 zł. (w przypadku budynków w trakcie budowy oraz budynków nowo wybudowanych nieużytkowanych).”.

Z powyższych zapisów nie wynika, w jakiej wysokości dotacja zostanie udzielona.

Rada Gminy Czosnów, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji, tzn. w taki sposób, aby jej 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). Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić poprzez wskazanie wartości kwotowej dotacji czy wskazanie określonego procenta poniesionych wydatków.

W ocenie Kolegium Izby zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale rady gminy istotnie narusza art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, że w badanej uchwale i załączniku Nr 2 do badanej uchwały wymienia się i jednocześnie modyfikuje nazwy dokumentów/załączników

do wniosku o rozliczenie dotacji, przez co adresat może nie mieć jasności, co do wymaganych do przedstawienia dokumentów. I tak, w § 4 ust. 4 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Do wniosku o rozliczenie dotacji należy przedstawić kopie dokumentów oraz oryginały do wglądu, tj.:

- 1) protokół odbioru technicznego wykonanego przyłącza;
- 2) dokumenty świadczące o poniesionych kosztach (faktury lub rachunki związane z budową przyłącza);
- 3) umowę z Komunalnym Zakładem Budżetowym na odbiór ścieków;
- 4) oświadczenie o zaprzestaniu użytkowania/likwidacji zbiornika bezodpływowego
- 5) zaświadczenie albo oświadczenie oraz informację o pomocy de minimis, o której mowa w § 1 ust. 3 i 4; dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą”.

Z kolei w załączniku Nr 2 do badanej uchwały wymienia się, cyt. „Załączniki:

1. oryginały rachunków/faktur potwierdzających poniesione koszty.
2. protokół odbioru robót
3. oświadczenie o zaprzestaniu użytkowania/likwidacji zbiornika bezodpływowego,
4. umowę zawartą z Komunalnym Zakładem Budżetowym o odbiór ścieków
5. zaświadczenie albo oświadczenia oraz informację o pomocy de minimis – dotyczy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą”.

Powyższe istotnie narusza § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05 oraz wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

Dalej w § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Czosnów postanowiła, cyt. „Przez koszty rozumie się poniesione rzeczywiste koszty związane z budową przyłącza wraz z podatkiem VAT, tj. koszty:

- 1) opracowania dokumentacji projektowej;
- 2) zakupu materiałów;
- 3) robót budowlano-montażowych;
- 4) obsługi geodezyjnej.”.

Zdaniem Kolegium Izby kwestia podatku VAT nie powinna być regulowana w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie upoważnienia z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, ponieważ nie dotyczy zasad udzielania dotacji z budżetu. Uregulowania zawarte w badanej uchwale, jako akcie prawa miejscowego, powinny być wydane, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, że postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacje i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (tak: wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać

nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie. Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 NSA wskazał, cyt. „...Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał...”.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziło do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych uregulowań uchwały.

Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać.

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

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**