



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 grudnia 2023 r.

Poz. 7037

UCHWAŁA NR XXIX.118.K.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 29 listopada 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr LXXXIV/469/23 Rady Gminy w Będzinie z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Będzino na dofinansowanie budowy przez osoby fizyczne studni wierconych głębinowych dla budynków mieszkalnych położonych na terenie Gminy Będzino

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 21325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały nr LXXXIV/469/23 Rady Gminy Będzino z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Będzino na dofinansowanie budowy przez osoby fizyczne studni wierconych głębinowych dla budynków mieszkalnych położonych na terenie Gminy Będzino w części dotyczącej:
- 1) § 2 ust. 4 w zakresie wyrażenia: „w ramach , której występuje problem z niezbędną ilością wody do celów spożywczych”;
 - 2) § 7 ust. 2;
 - 3) § 8 ust. 1 w zakresie wyrażenia: „w ciągu 6 miesięcy od daty podpisania umowy”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała nr LXXXIV/469/23 Rady Gminy Będzino z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Będzino na dofinansowanie budowy przez osoby fizyczne studni wierconych głębinowych dla budynków mieszkalnych położonych na terenie Gminy Będzino, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 9 listopada br., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2, ust. 4, ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych na podstawie w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, tj. zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022, poz. 2556 z późn. zm.) w zakresie w jakim w drodze § 2 ust. 4 załącznika do uchwały ustalono nieostre kryterium udzielenia dotacji odnoszące się do występującego na nieruchomości objętej wnioskiem o udzielenie dofinansowania problemu z zapewnieniem niezbędnej ilości wody do celów spożywczych. Jednocześnie wątpliwości organu nadzoru dotyczą nadanego brzmienia § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, przewidującego elementy umowy o udzielenie dotacji, wykraczając poza delegację do stanowienia prawa określoną w ww. art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrona środowiska oraz wkraczając w wyznaczony przepisem art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych(Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) wyłączny zakres kompetencji organu wykonawczego do określenia treści umowy o udzielenie dotacji. Ponadto w § 8 ust. 1 określono termin rozliczenia dotacji niezgodnie z art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych przewidując rozwiązania odbiegające od unormowań ustawowych.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono organy Gminy Będzino pismem z dnia 23 listopada 2023 r. (znak: K.420.80.2023). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 listopada 2023 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 29 listopada br. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium nie przekazano stanowiska Gminy Będzino w zakresie wskazanych wątpliwości.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu aktów prawa miejscowego działają na podstawie i w granicach prawa – czyli realizują zasadę legalizmu zawartą w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Uchwała nr LXXXIV/469/23 Rady Gminy Będzino z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Będzino na dofinansowanie budowy przez osoby fizyczne studni wierconych głębinowych dla budynków mieszkalnych położonych na terenie Gminy Będzino w sposób istotny narusza prawo co implikuje stwierdzenie jej nieważności, w wymienionych częściach.

Rada Gminy Będzino w drodze § 2 ust. 4 załącznika nr 1 do badanej uchwały postanowiła, że dotacja udzielana jest na budowę studni wierconych głębinowych na nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny położonym na terenie Gminy Będzino, w ramach której występuje problem z niezbędną ilością wody do celów spożywczych. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z przepisem upoważniającym, tj. art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska organ stanowiący gminy został umocowany do określenia zasad udzielania dotacji celowej z zakresu ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W ocenie organu nadzoru w badanej uchwale posłużono się nieprecyzyjnym pojęciem „z niezbędną ilością wody do celów spożywczych”. Kolegium wskazuje, że takie sformułowania stanowią pojęcia niedookreślone, stwarzające możliwość luzu interpretacyjnego, co może w szczególności skutkować dowolnością w zakresie stosowania przepisów uchwały. Zasady udzielania dotacji ze środków publicznych

powinny zostać sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, gwarantując równy dostęp do środków publicznych.

W orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ gminy stanowiąc akt prawa miejscowego winien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis winien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Postanowieniem § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada Gminy Będzino uregulowała elementy umowy o udzielenie dotacji, zgodnie z którym umowa określa rodzaj inwestycji oraz warunki jej realizacji i dofinansowania: opis inwestycji, w tym cel, na jaki dotacja celowa została przyznana, wysokość udzielonej dotacji, tryb kontroli wykonania inwestycji. We wskazanym powyżej zakresie Kolegium Izby wskazuje, że zakres upoważnienia zawartego w art. 403 ust. 5 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska nie obejmuje prawa do określania (także pośredniego) elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym, gdyż zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych udzielając dotacji z budżetu gminy zawiera umowę, która ma zawierać co najmniej elementy wskazane w tym przepisie. Organ stanowiący gminy nie został umocowany do regulowania zakresu postanowień umownych, zaś z mocy zasad ogólnych wywieść należy zakaz domniemania kompetencji oraz wkraczania w kompetencje innych organów wyznaczonych przepisami prawa. W tym zakresie Kolegium wskazuje, że mocą art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym Wójt wykonuje uchwały rady gminy, zaś mocą art. 31 tej ustawy, to organ wykonawczy został umocowany do reprezentowania gminy, w tym w zakresie stosunków prawnych, jakim niewątpliwie jest zawarcie umowy w imieniu gminy.

W § 8 ust. 1 załącznika do uchwały Rada określiła, że dotacja podlega rozliczeniu w ciągu 6 miesięcy od daty podpisania umowy na podstawie wniosku o wypłatę dotacji i zawiadomieniu o wykonaniu przedsięwzięcia, określonego w załączniku nr 2 do regulaminu. Wskazany powyżej termin odbiega od unormowań przewidzianych przepisami art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Biorąc pod uwagę treść delegacji ustawowej wynikającej ze wskazanego we wcześniejszej części niniejszej uchwały art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, organ stanowiący gminy nie został umocowany do zmiany terminu rozliczenia dotacji, a zatem przyjąć należy, iż zmiana ustawowo określonego terminu została dokonana z naruszeniem wskazanych powyżej przepisów.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych

będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Będzino podejmując uchwałę, która w sposób nieprawidłowy wykorzystuje delegację ustawową do stanowienia prawa, po przez nieprecyzyjne określenie kryteriów wyboru inwestycji objętej dofinansowaniem, a jednocześnie z naruszeniem przepisu upoważniającego określiła elementy umowy o udzielenie dotacji oraz terminy rozliczenia dotacji, naruszyła wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy prawa w sposób istotny.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski