



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 7649

UCHWAŁA NR 31/1447/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 października 2022 r.

Na podstawie 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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LVIII/326/2022 Rady Gminy Słupca z dnia 29 września 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na modernizację budynków mieszkalnych oraz na wymianę kotłów, pieców i palenisk na terenie gminy Słupca, w części obejmującej § 3 ust. 1 załącznika do uchwały w brzmieniu: *"Dotacja może być udzielona dla podmiotu, który jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wielorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego, dla którego ustanowiono odrębną własność lokalu w rozumieniu ustawy o własności lokali"* z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 6 października 2022 r., Rada Gminy Słupca, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 21 i art. 403 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej na modernizację budynków mieszkalnych oraz na wymianę kotłów, pieców i palenisk na terenie gminy Słupca.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 października 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn.zm.), do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Zgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) z budżetu gminy lub 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.

Z kolei z art. 403 ust. 5 ustawy wynika kompetencja organu stanowiącego do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Rada Gminy Słupca w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła badaną uchwałę.

Oceniając postanowienia uchwały Kolegium ustaliło, że w rozdziale 1 Regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Słupca na zadania służące ochronie powietrza, polegające na modernizację budynków mieszkalnych oraz na wymianę kotłów, pieców i palenisk na terenie gminy Słupca, stanowiącego załącznik do badanej uchwały, określając ogólne warunki udzielenia dotacji na zadania służące ochronie powietrza, polegające na modernizacji budynków mieszkalnych oraz na wymianie kotłów, pieców i palenisk, Rada Gminy w § 2 ust. 1 postanowiła, iż: *"O udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty i jednostki, o których mowa w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zwani dalej - podmiotami uprawnionymi."* Zgodnie z powyższym we wniosku o udzielenie dotacji (załącznik do uchwały), zapisano:

- w punkcie II.2 *Stan prawny nieruchomości* wymieniono: *"własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste, inne"* oraz zawarto zapis: *Wraz z dokumentem potwierdzającym prawo do nieruchomości, w przypadku innego prawa niż własność wnioskodawca dodatkowo winien posiadać i przedłożyć wraz z niniejszym wnioskiem również zgodę właściciela (współwłaścicieli),*

- w punkcie IV.2 zawarto zapis, że: *W przypadku wspólnot mieszkaniowych należy złożyć zbiorczy wniosek o udzielenie dotacji, sporządzony przez uprawnioną osobę, załączając:*

- a) *uchwałę wspólnoty w sprawie wyboru Zarządu - osób reprezentujących wspólnotę mieszkaniową;*
- b) *umowę w sprawie powierzenia zarządzania nieruchomością wspólną profesjonalnemu zarządcy, gdy taką zawarto,*
- c) *uchwałę wspólnoty w sprawie wyrażenia zgody na realizację przebudowy systemu grzewczego, określającą zasady dofinansowania tej inwestycji przez członków wspólnoty, udzielając pełnomocnictwa zarządowi lub zarządcy do zawarcia umowy z Gminą Słupca.*

W rozdziale 2 Regulaminu natomiast, określając wysokość dotacji i warunki jej przyznania, Rada w § 3 ust. 1 postanowiła, że: *"Dotacja może być udzielona dla podmiotu, który jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wielorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego, dla którego ustanowiono odrębną własność lokalu w rozumieniu ustawy o własności lokali."*

Rada Gminy określając w § 3 ust. 1 Regulaminu podmioty, którym dotacja może być udzielona, ograniczyła krąg podmiotów tylko do tych, które posiadają prawo własności lub współwłasności. Tym samym stanowiąc, że nie wszystkim podmiotom, które z mocy art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska mogą ubiegać się o dotacje, dotacja zostanie udzielona.

Zawężenie podmiotów, którym dotacja może być udzielona, tylko do właścicieli lub współwłaścicieli budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wielorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego, dla którego ustanowiono odrębną własność lokalu w rozumieniu ustawy o własności lokalu spowoduje, iż zarówno podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych (osoby fizyczne, osoby prawne, wspólnoty mieszkaniowe, przedsiębiorcy), jak i jednostki sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi takiej dotacji nie mogą otrzymać w przypadku, gdy kryteria określone w § 3 ust. 1 Regulaminu nie zostaną spełnione.

Własność, jak i współwłasność nie są jedynymi formami prawnymi umożliwiającymi dysponowanie nieruchomością. Przez tytuł prawny do władania nieruchomością rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe (użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę) albo stosunek zobowiązaniowy (umowa najmu, dzierżawy).

W ocenie Kolegium postanowienia § 3 ust. 1 Regulaminu naruszają przepisy art. 403 ust. 4 powołanej wyżej ustawy w sposób istotny.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Rada była zatem zobowiązana do ustalenia zasad udzielania dotacji w szczególności trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczenia, a nie do ograniczenia określonym ustawowo kręgu podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.