



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 8731

UCHWAŁA NR 23/1227/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU
z dnia 26 września 2023 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXXIX/668/2023 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania - program pilotażowy dla Gminy Pobiedziska na rok 2023, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 września 2023 r., Rada Miejska Gminy Pobiedziska powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 221 ustawy o finansach publicznych oraz art. 400 a ust. 1 pkt 2, art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady i tryb udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania - program pilotażowy dla Gminy Pobiedziska na rok 2023.

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 września 2023 r.

W dniu 21 września 2023 r. do tut. Izby wpłynęły wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska z dnia 20 września 2023 r., stanowiące odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo znak: ROŚiR.6332.17 2023.DG), o następującej treści:

"Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach w nawiązaniu do pisma znak WA-0903/145/4/2/2023 z dnia 14.09.2023r., dotyczącego zawiadomienia o wszczętym postępowaniu w odniesieniu do uchwały Nr LXXIX/668/2023 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania - program pilotażowy dla Gminy Pobiedziska na rok 2023, przesyła w załączeniu projekt uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania - program pilotażowy dla Gminy Pobiedziska na rok 2023, przedłożony do podjęcia przez Radę Miejską Gminy Pobiedziska na sesji w dniu 28 września 2023r.

W projekcie uchwały zmieniony został zapis § 3 ust. 1, który obecnie brzmi: Gmina Pobiedziska udziela dofinansowania podmiotom, o których mowa w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, posiadającym tytuł prawny do nieruchomości na terenie gminy Pobiedziska, którzy zrealizują inwestycje polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania.

Jednocześnie z uwagi na zaplanowane na dzień 26 września 2023r. posiedzenie Kolegium, podczas którego rozpatrywana będzie sprawa dotycząca ww. uchwały Nr LXXIX/668/2023 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z dnia 31 sierpnia 2023 r., zwracamy się z prośbą o zbadanie przedmiotowej uchwały również w zakresie spełniania wymogów przepisu art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702)."

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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 2022 r. poz. 2556, 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 2023 r. poz. 1270, 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 Miejska Gminy Pobiedziska w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła badaną uchwałę.

Oceniając postanowienia uchwały Kolegium ustaliło, że określając ogólne warunki ubiegania się o dotację na realizację zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania, Rada w § 3 ust. 1 postanowiła, iż: *"Gmina Pobiedziska udziela dofinansowania podmiotom, o których mowa w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, będącymi właścicielami, współwłaścicielami nieruchomości mieszkalnych lub najemcami posiadającymi tytuł prawny do dysponowania nieruchomościami na terenie gminy Pobiedziska, którzy zrealizują inwestycje polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania."*

Rada Miejska Gminy określając podmioty, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, ograniczyła krąg podmiotów tylko do tych, którzy posiadają prawo własności, współwłasności budynków mieszkalnych lub posiadających tytuł prawny do dysponowania nieruchomościami wynikającym z umów najmu. Tym samym nie wszystkim podmiotom, które z mocy art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska mogą się ubiegać o dotację, dotacja zostanie udzielona.

Zawężenie uprawnionych do otrzymania dotacji tylko do właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości mieszkalnych oraz do najemców posiadającymi tytuł prawny do dysponowania nieruchomością 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 uchwały 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 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), 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 jakiejkolwiek 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 określonego ustawowo kręgu podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

Ponadto wskazać należy, że w zakresie określenia tytułów prawnych potencjalnych wnioskodawców wystąpiła niespójność postanowień uchwały zawartych w § 3 ust. 1 uchwały a wnioskiem o udzielenie dotacji (załącznik do uchwały), gdzie w punkcie III Tytuł prawny do nieruchomości zawarto następujące zapisy:

- a) własność
- b) współwłasność¹
- c) użytkowanie wieczyste
- d) inny¹ (jaki?):

Odnosząc się natomiast do wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska, Kolegium Izby wskazuje, że z postanowień przedmiotowej uchwały wynika, że pomoc udzielana na podstawie badanej uchwały nie będzie stanowiła pomocy publicznej lub pomocy de minimis. W sytuacji, gdyby uchwała przewidywała udzielenie pomocy publicznej lub pomocy de minimis, uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy.

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.