



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 czerwca 2025 r.

Poz. 5136

UCHWAŁA NR 11.728.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 11 czerwca 2025 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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/253/2025 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu zbiorników na wodę opadową zebraną z dachów do gospodarczego wykorzystania dla mieszkańców Gminy Tarnowo Podgórne, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 22 maja 2025 r., Rada Gminy Tarnowo Podgórne, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 400a ust. 1 pkt 5 oraz art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu zbiorników na wodę opadową zebraną z dachów do gospodarczego wykorzystania dla mieszkańców Gminy Tarnowo Podgórne.

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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 11 czerwca 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a). Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Stosownie natomiast do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) 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, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa we wskazanym wyżej art. 403 ust. 2 ustawy, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

Zgodnie natomiast z dyspozycją wynikającą z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa powyżej, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych lub jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawierają przepisy art. 403 ust. 5 i 5a ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 stycznia 2025 r., nadanym mu przez art. 1 pkt 14 lit. a ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1940), rada gminy określi, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1;
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Stosownie natomiast do ust. 5a art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, który został dodany do art. 403 na podstawie art. 1 pkt 14 lit. b ww. ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 5, może także określić:

1) kategorie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do otrzymania dotacji celowej;

2) dodatkowe kryteria lub warunki, jakie będą musiały zostać spełnione przez podmiot lub jednostkę ubiegającą się o udzielenie dotacji celowej, w tym kryteria lub warunki wynikające z wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w umowie zawartej przez gminę albo powiat z Narodowym Funduszem albo z wojewódzkim funduszem, w ramach której gmina albo powiat otrzymuje dotację, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 2;

3) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów lub warunków, o których mowa w pkt 2.

Z kolei z art. 403 ust. 6 zd. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem niezaliczonym do sektora finansów publicznych albo z jednostką, o których mowa w ust. 4.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia w dniu 20 maja 2025 r. Rada Gminy Tarnowo Podgórne podjęła uchwałę Nr XVI/253/2025 w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu zbiorników na wodę opadową zebraną z dachów do gospodarczego wykorzystania dla mieszkańców Gminy Tarnowo Podgórne. Załącznik do uchwały stanowi "Regulamin w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zakupu zbiorników na wodę opadową zebraną z dachów do gospodarczego wykorzystania dla mieszkańców Gminy Tarnowo Podgórne" (dalej: "Regulamin").

W § 5 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Tarnowo Podgórne postanowiła, że: "Wysokość dofinansowania wyniesie maksymalnie 3.000,00 zł na zakup zbiornika."

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Gminy Tarnowo Podgórne nie określiła jednoznacznie wysokości dotacji, o udzielenie której mogą ubiegać się uprawnione podmioty. Rada Gminy wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – "maksymalnie 3.000,00 zł", pozostawiając tym samym swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Taki sposób określenia wielkości dotacji narusza prawo. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia organu stanowiącego do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis kompetencyjny mówi wprost o "zasadach udzielania dotacji", przez które należy rozumieć ogólne i generalne postanowienia określające, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości. Zasady

udzielania dotacji to także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji – sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, forma załatwienia wniosku, a także sposób jej rozliczenia.

Kolegium Izby podnosi, iż realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Brak jednoznacznego określenia wysokości dotacji i przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 3664/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił pogląd, iż: "organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać". W dalszej części uzasadnienia Sąd wskazał, że: "W uchwale powinno być ukierunkowanie dla organu decydującego o wysokości dotacji; może to być powiązane np. z wielkością inwestycji, z jej skutkami i celami, interesem danej społeczności."

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Tarnowo Podgórne działając na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu Gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Kolegium Izby wskazuje, że 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 wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu – art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, iż: "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 2 Regulaminu Rada Gminy Tarnowo Podgórne postanowiła, iż: "Wnioskodawcami ubiegającymi się o wsparcie finansowe udzielone w ramach programu mogą być mieszkańcy posiadający tytuł prawny do władania nieruchomością zabudowaną budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym na terenie Gminy Tarnowo Podgórne planujący wykorzystywać wodę opadową zebraną z dachów do gospodarczego wykorzystania.". Następnie w § 9 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy określiła, że wymaganym załącznikiem do wniosku o udzielenie dotacji jest: "Kopia dokumentu potwierdzającego prawo do nieruchomości (akt notarialny lub wypis z księgi wieczystej)".

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).

Kolegium Izby wskazuje, że akt notarialny i wypis (odpis) z księgi wieczystej nie są jedynymi dokumentami, na podstawie których wnioskodawca może potwierdzić posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym. Przykładowo dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do władania taką nieruchomością będzie umowa najmu lub umowa dzierżawy, dla których nie jest wymagana forma aktu notarialnego, a prawa wynikające z tych umów mogą, ale nie muszą być ujawnione w księdze wieczystej (por. art. 16 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece; Dz. U. z 2025 r. poz. 341).

Ponadto postanowienie § 9 ust. 2 Regulaminu jest niespójne z zapisami załącznika Nr 1 do Regulaminu, stanowiącego wzór wniosku o udzielenie dotacji na dofinansowanie zakupu zbiorników na wodę opadową zebraną z dachów do gospodarczego wykorzystania dla mieszkańców Gminy Tarnowo Podgórne, gdzie wśród załączników do wniosku wymieniono: "Dokument potwierdzający tytuł prawny do władania nieruchomością:

- kserokopia aktu notarialnego, lub
- wydruk elektronicznej księgi wieczystej, lub
- odpis księgi wieczystej (ważny przynajmniej na rok przed złożeniem wniosku o dofinansowanie),
- inne, np. postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku."

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Kolegium Izby wskazuje również, że załączniki do wniosku o udzielenie dotacji wymienione w § 9 Regulaminu powinny być oznaczone punktami (cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony), a nie ustępami (cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej badanej uchwały przywołano art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy samodzielną podstawę prawną do udzielenia z budżetu gminy dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz określenia przez radę gminy zasad udzielania tych dotacji stanowią przywołane powyżej przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska.

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.