

Wojtyła  
9.05.2022  
[signature]

Wojtyła e-mail  
9.05.2022 f

Elektronicznie podpisany przez:  
Grażyna Wróblewska; RIO w Poznaniu  
dnia 6 maja 2022 r.

Uchwała Nr 13/618/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 5 maja 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 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) 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 513/XLVII/2022 Rady Gminy Czerwonak z dnia 14 kwietnia 2022 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 dla gminy Czerwonak na lata 2022-2024, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 14 kwietnia 2022 r., Rada Gminy Czerwonak 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 dla gminy Czerwonak na lata 2022-2024.

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 5 maja 2022 r.

W posiedzeniu Kolegium, uczestniczyli zdalnie Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Czerwonak oraz adwokat, legitymujący się upoważnieniem Wójta Gminy Czerwonak, którzy stwierdzili, że w ich ocenie, w uchwale nie ograniczono kręgu beneficjentów

dotacji, a zatem uchwała nie narusza prawa. Adwokat wskazał, że w załączniku do uchwały ustalającym wzór wniosku o udzielenie dotacji wymieniono wśród tytułów prawnych do nieruchomości: własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste oraz inne.

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 2021 r. poz. 305, 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 Czerwonak 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 Gminy w § 3 ust. 1 postanowiła, iż:  
*Gmina Czerwonak 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 nieruchomością na terenie gminy Czerwonak, którzy zrealizują inwestycje polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania.*

Rada 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 dotacje, dotacja zostanie udzielona.

Zawężenie uprawnionych do otrzymania dotacji tylko do właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości mieszkalnych oraz do najemców posiadających 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 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 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 domniemanie 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](http://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.

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) *współwłasność*<sup>1</sup>
- c) *użytkowanie wieczyste*
- d) *inny*<sup>1</sup> (*jaki?*): .....

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.