



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 maja 2024 r.

Poz. 4927

UCHWAŁA NR 11/588/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 15 maja 2024 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 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXVIII/535/2024 Rady Miasta Luboń z dnia 16 kwietnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych na terenie Miasta Luboń, polegających na budowie urządzeń do retencjonowania wód opadowych w miejscu ich powstania, w części obejmującej wyrażenie w brzmieniu: "ustanowionego notarialnie", zawarte w § 1 pkt 1 uchwały, nadającym nowe brzmienie § 2 ust. 2 uchwały Nr LVII/423/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych na terenie Miasta Luboń, polegających na budowie urządzeń do retencjonowania wód opadowych w miejscu ich powstania, z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 19 kwietnia 2024 r., Rada Miasta Luboń, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 400a ust. 1 pkt 2 i 5 oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, dokonała zmiany uchwały Nr LVII/423/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych na terenie Miasta Luboń, polegających na budowie urządzeń do retencjonowania wód opadowych w miejscu ich powstania.

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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr LXVIII/535/2024 Rady Miasta Luboń z dnia 16 kwietnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych na terenie Miasta Luboń, polegających na budowie urządzeń do retencjonowania wód opadowych w miejscu ich powstania, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 maja 2024 r.

Jednocześnie Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, wezwała do przedłożenia (w formie elektronicznej) pisma Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DMP-5.530.206.2024 z dnia 29 marca 2024 r. oraz pisma Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr DBD.pp.0220.872.2024 z dnia 9 kwietnia 2024 r., powołanych w treści uzasadnienia do uchwały.

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

W dniu 16 marca 2023 r. Rada Miasta Luboń podjęła uchwałę Nr LVII/423/2023 w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych na terenie Miasta Luboń, polegających na budowie urządzeń do retencjonowania wód opadowych w miejscu ich powstania.

Badaną uchwałą Rada Miasta m.in. nadała nowe brzmienie § 2 ust. 3 oraz § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały Nr LVII/423/2023 z dnia 16 marca 2023 r. (§ 1 pkt 2 i 4 badanej uchwały), w § 2 uchwały zmienianej uchyliła ust. 4 (§ 1 pkt 3 badanej uchwały), a także w § 4 ust. 2 uchwały zmienianej po pkt 4 dodała pkt 5 (§ 1 pkt 5 badanej uchwały), w celu dostosowania postanowień uchwały zmienianej do rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023 r.), które od dnia 1 stycznia 2024 r. zastąpiło rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 352 z 24.12.2013 r., s. 1, z późn. zm.).

W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że "Projekt uchwały został zaopiniowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem nr DMP-5.530.206.2024 z dnia 29 marca 2024 r. oraz przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem nr DBD.pp.0220.872.2024 z dnia 9 kwietnia 2024 r."

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że przy podejmowaniu badanej uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z przepisów art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Natomiast w § 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Miasta Luboń nadała nowe brzmienie § 2 ust. 2 uchwały Nr LVII/423/2023 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących ochronie zasobów wodnych na terenie Miasta Luboń, polegających na budowie urządzeń do retencjonowania wód opadowych w miejscu ich powstania, w ten sposób, że otrzymał on następujące brzmienie: "Do ubiegania się o dotację uprawniona jest osoba posiadająca tytuł prawny do władania nieruchomością zabudowaną budynkiem mieszkalnym jednorodzinny lub wielorodzinny oraz do lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, pod warunkiem posiadania ustanowionego notarialnie prawa do wyłącznego użytkowania części wspólnej nieruchomości gruntowej położonej na terenie Miasta Luboń, na której ma być realizowane przedsięwzięcie."

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), 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.

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.

W § 2 ust. 1 uchwały Nr LVII/423/2023 z dnia 16 marca 2023 r. (niezmienianym badaną uchwałą), zgodnie z treścią art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, Rada Miasta Luboń postanowiła, że: "O dofinansowanie z budżetu Miasta Luboń na zakup urządzenia do retencjonowania wód opadowych mogą ubiegać się podmioty wskazane w art. 403 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), tj. podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, w szczególności - osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne, przedsiębiorcy oraz jednostki sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi - posiadające prawo do dysponowania budynkiem, lokalem, nieruchomością (zwane dalej Wnioskodawcą)."

Natomiast postanowienie przez Radę Miejską w § 2 ust. 2 uchwały Nr LVII/423/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 16 marca 2023 r. (po zmianie dokonanej badaną uchwałą), iż o dotację celową z budżetu Miasta Luboń na dofinansowanie zakupu urządzenia zatrzymującego i wykorzystującego wody opadowe (w tym roztopowe) w miejscu ich powstania mogą ubiegać się osoby posiadające tytuł prawny do władania nieruchomością zabudowaną budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym lub wielorodzinnym oraz do lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, pod warunkiem posiadania ustanowionego notarialnie prawa do wyłącznego użytkowania części wspólnej nieruchomości gruntowej położonej na terenie Miasta Luboń, na której ma być realizowane przedsięwzięcie, może spowodować, że podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz w § 2 ust. 1 uchwały Nr LVII/423/2023 Rady Miasta Luboń z dnia 16 marca 2023 r. dotacji tej nie otrzymają, nawet jeżeli posiadać będą prawo do wyłącznego użytkowania części wspólnej nieruchomości, na której ma być realizowane przedsięwzięcie, ale prawo to nie będzie ustanowione notarialnie.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 206 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.), każdy ze współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Jednakże właściciele mogą w umowie ustalić także inny sposób korzystania z rzeczy wspólnej, w szczególności mogą dokonać podziału rzeczy wspólnej do używania, tj. wyodrębnić określone jej części do wyłącznego korzystania przez poszczególnych współwłaścicieli (podział *quoad usum*). Umowa ta ma charakter wyłącznie obligacyjny i nie powoduje zniesienia współwłasności.

Umowa o podział *quoad usum* może być natomiast zawarta w dowolnej formie, także w sposób dorozumiany (por. K. Krziskowska [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 206 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2004 r., sygn. akt IV CK 17/03). Natomiast jeżeli roszczenia wynikające z umowy o podział *quoad usum* nieruchomości miałyby zostać ujawnione w księdze wieczystej (art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece; Dz. U. z 2023 r. poz. 1984) wystarczające jest zawarcie jej w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi (art. 31 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece).

Podział *quoad usum* może być także dokonany przez sąd.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby uznało, że Rada Miasta Luboń w zakresie w jakim nadając nowe brzmienie § 2 ust. 2 uchwały Nr LVII/423/2023 z dnia 16 marca 2023 r. uzależniła możliwość ubiegania się o dotację, w przypadku gdy przedsięwzięcie polegające na budowie urządzeń do retencjonowania wód opadowych w miejscu ich powstania realizowane ma być na części wspólnej nieruchomości gruntowej, od posiadania prawa do wyłącznego użytkowania tej części nieruchomości ustanowionego jedynie w formie notarialnej, ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, co stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto, zdaniem Kolegium Izby, regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

"Zasady" - to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Natomiast "tryb" - to procedura, sposób przekazania środków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Po 151/07, stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie może zatem modyfikować (zawęźać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, gdyż takie działanie stanowi przekroczenie granicy upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego wynikającej ze wskazanego przepisu.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium Izby podkreśla, 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. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu: organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), w którym sąd stwierdził, że: „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 (...)”.

Kolegium Izby podkreśla, że ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza również konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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.

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.