



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 czerwca 2024 r.

Poz. 5527

UCHWAŁA NR 12/666/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 czerwca 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, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LX/391/2024 Rady Gminy Perzów z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu wykonywania i dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Perzów, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 6 maja 2024 r. Rada Gminy Perzów powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 8, art. 403 ust. 2, 4 - 6 ustawy Prawo ochrony środowiska przyjęła Regulamin wykonywania i dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Perzów.

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 5 czerwca 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały 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 2024 r. poz. 54) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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 przekazaną do wojewódzkich funduszy. W myśl art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 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 którym mowa powyżej, może polegać na udzieleniu 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 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.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis 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.

Z kolei z art. 403 ust. 6 wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia w dniu 7 marca 2024 r. Rada Gminy Perzów w dniu 29 kwietnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr LX/391/2024 w sprawie przyjęcia Regulaminu wykonywania i dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Perzów. Regulamin został określony w załączniku do uchwały.

Przedmiotowa uchwała w § 8 ust. 1 Regulaminu przewiduje udzielanie pomocy *de minimis*. Z uzasadnienia do uchwały wynika, że projekt uchwały został przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z 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).

Oceniając postanowienia przedmiotowej uchwały Kolegium ustaliło, że określając ogólne warunki ubiegania się o dotację na realizację zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Rada w załączniku do uchwały stanowiącym „Regulamin wykonywania i dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Perzów” w § 2 postanowiła, że: „Realizacja zadania określonego w § 1 obejmuje nieruchomości zlokalizowane na terenie Gminy Perzów stanowiące własność, objęte użytkowaniem wieczystym lub będące w zarządzie:

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”.

Rada, określając podmioty, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, ograniczyła krąg podmiotów do tych, które posiadają prawo własności, użytkowania wieczystego lub zarządzających nieruchomością.

Zawężenie uprawnionych do otrzymania dotacji tylko do właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządzających nieruchomością spowoduje, iż podmioty niebędące właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi bądź zarządzającymi nieruchomością takiej dotacji nie mogą otrzymać.

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

Kolegium Izby wskazuje na przepis art. 3 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, który stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o tytule prawnym - rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

W ocenie Kolegium postanowienia zawarte w załączniku do przedmiotowej uchwały stanowiącym Regulamin wykonywania i dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Perzów w § 2 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 jakiegokolwiek przyczyny.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt III SA/Po46/22) z dnia 27 kwietnia 2022 r., gdzie Sąd stwierdził, że *"Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. przez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne (czy np. nie wszystkie wspólnoty mieszkaniowe, nie wszystkie osoby prawne czy nie wszyscy przedsiębiorcy) są uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę, np. są właścicielami lub współwłaścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych (por.: prawomocne wyroki o sygn. akt I SA/Łd636/15 i III SA/Po513/17 - dostępne w CBOSA)."*

Dalsza analiza zapisów uchwały wykazała, że w załączniku nr 1 do Regulaminu pn. „Wniosek o dofinansowanie zadania z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest”, Rada zawarła pkt 7 pn. „Uwagi i informacje dodatkowe” wraz z obszarem do uzupełnienia.

Z przywołanego z treści badanej uchwały postanowienia nie wynika jakich uwag i informacji może żądać podmiot przyznający dotację, o jakiego rodzaju uwagi lub/i informacje chodzi, mające znaczenie dla rozpatrzenia wniosku. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować niejednakowym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Odnosząc się do ww. zapisów Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecznicy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m.in., iż *„uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.”*

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
(-) z up. Aldona Pruska

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.