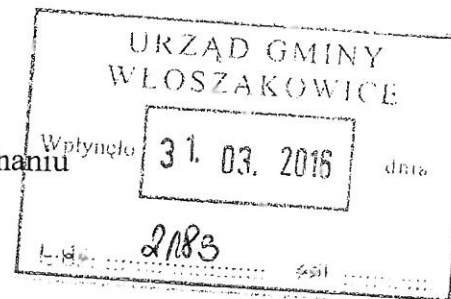


Uchwała Nr 6/427/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 marca 2016 roku



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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIII/110/2016 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Włoszakowice na realizację przedsięwzięcia polegającego na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, pochodzących z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich zlokalizowanych na terenie Gminy Włoszakowice, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 03 marca 2016 roku Rada Gminy Włoszakowice powołując się na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1232, z późn. zm.) określiła zasady i tryb udzielania oraz sposób rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Włoszakowice na realizację przedsięwzięcia polegającego na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, pochodzących z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich zlokalizowanych na terenie Gminy Włoszakowice.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie stanowi przepis art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala „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”.

Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 przewiduje możliwość finansowania przez gminy i powiaty zadań własnych z zakresu ochrony środowiska poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dotacja musi być ukierunkowana „na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczanych 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 Gminy Włoszakowice postanowieniem § 2 ust. 1 określiła, że „z budżetu Gminy Włoszakowice mogą być udzielane dotacje na jednorazowe dofinansowanie **osobom fizycznym** kosztów usuwania wyrobów zawierających azbest, pochodzących z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich na terenie Gminy Włoszakowice”. Również w ust. 2 zapisano, że „o dofinansowanie ubiegać się może **osoba fizyczna** posiadająca tytuł prawny, m.in. własność, współwłasność, umowę użyczenia, umowę na zarządzanie nieruchomością, umowę dzierżawy, inny stosunek zobowiązaniowy z którego wynika prawo do korzystania z nieruchomości położonej na terenie Gminy Włoszakowice”. Jednocześnie w ust. 3 postanowiono, iż „o dofinansowanie, o którym mowa w ust. 2 może ubiegać się wspólnota mieszkaniowa w części, w której właścicielami są osoby fizyczne”.

Ponadto z postanowienia § 2 ust. 7 badanej uchwały wynika, że Rada postanowiła, iż „dotacja może stanowić pomoc de minimis w rozumieniu Rozporządzenia 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.. L 352, z 24.12.2013) lub pomoc de mini mis w rolnictwie w rozumieniu Rozporządzenia 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 mini mis w sektorze rolnym (Dz.Urz.. L 352, z 24.12.2013)”. Również postanowieniem § 3 ust. 1 pkt 5 Rada ustaliła, że do wniosku należy dołączyć „w przypadku ubiegania się o pomoc de minimis lub de minimis w rolnictwie, wszystkie zaświadczenia lub oświadczenia, o których mowa odpowiednio w art. 37 ust. 1 pkt 1 oraz

ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.) oraz formularz informacji o którym mowa w art. 37 ust. 2a w/w ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej”.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do Uchwały Nr XIII/110/2016 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie w sprawie przyjęcia zasad i trybu udzielania oraz sposobu rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Włoszakowice na realizację przedsięwzięcia polegającego na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, pochodzących z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich zlokalizowanych na terenie Gminy Włoszakowice. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 23 marca 2016 roku.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały, Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

W dniu 21 marca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Zespół w Lesznie wpłynęło, w związku z wszczętym postępowaniem nadzorczym, wyjaśnienie Jednostki podpisane z upoważnienia Wójta przez Kierownika Biura Budownictwa i Nieruchomości. Z treści wyjaśnień wynika, że „gmina nie zgłaszała projektu uchwały Rady Gminy Włoszakowice Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani nie występowała o opinię, albowiem w toku prac projektowych ograniczono stosowanie uchwały (§ 2 ust. 2 i 3 uchwały) jedynie do osób fizycznych oraz wspólnot mieszkaniowych w części, w której właścicielami są osoby fizyczne. W związku z faktem tym, pomoc udzielana na podstawie uchwały nie może stanowić pomocy publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej”.

Ponadto wskazano, że „w świetle wyłączeń wskazanych w § 2 ust. 2 i 3 uchwały bezprzedmiotowy jest zapis ust. 7 § 2 uchwały, który pozostał nie usunięty w związku z odstąpieniem na etap i prac projektowych od objęcia uchwałą przedsiębiorców czy rolników. W związku z powyższym zostanie skierowany do Rady wniosek o uchylenie tego zapisu”.

Postanowienia przedmiotowej uchwały stanowiące, że z dotacji korzystać mogą "osoby fizyczne" i "wspólnoty mieszkaniowe" (§ 2) zawężają krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wynikający z przepisów ustawy (art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2), co w ocenie Kolegium jest niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa. Postanowienia te wykraczają - w ocenie Kolegium Izby - poza delegację ustawową określoną art. 403 ust. 5

ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Ponadto należy podkreślić, że ustanowienie ograniczeń podmiotowych dla ubiegających się o środki publiczne pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 43 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej.

W ustawie Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 5, zawarte zostało upoważnienie dla organów stanowiących gmin i powiatów do określenia zasad udzielania dotacji, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania.

Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 wymienia podmioty, którym z budżetu może być udzielona dotacja celowa na zadania z zakresu ochrony środowiska tj. podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych (w szczególności: osób fizycznych, osób prawnych, wspólnot mieszkaniowych, przedsiębiorców) jak i jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Użycie przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 pkt 1 wyrażenia "w szczególności" należy czytać jako minimum ustawowe podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej. Zatem Rada Gminy nie może ograniczać kręgu uprawnionych do otrzymania dotacji jedynie do osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych poprzez pominięcie lub wyeliminowanie niektórych podmiotów. Zawężenie tylko do osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych sprawi, że wymienione w ustawie podmioty: osoby prawne, przedsiębiorcy, jednostki sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi takiej dotacji nie otrzymają. Ograniczenie ustawowego zakresu podmiotowego przyznawania dotacji z budżetu Gminy narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, 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. Dlatego też określenie przez Radę podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji odmiennie niż w ustawie wykracza poza powyższe uprawnienie ustawowe. Rada nie może także ustalać takich kryteriów, które pozbawiłyby możliwości ubiegania o dotację podmioty wymienione w ustawie Prawo ochrony środowiska. Z konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej

w art. 7 Konstytucji wynika, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 „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 wyżej powołanym 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, 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 mogła określić tylko kryteria wyboru inwestycji a nie dokonywać zmian w określonym ustawowo wykazie podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność przedmiotowej uchwały.

Ponadto Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat 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.

Z przepisu z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r., o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59 poz. 404, z późn. zm.) wynika, iż:

- projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.
- projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Zgodnie z przytoczonym art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska o dotacje na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska mogą ubiegać się podmioty posiadające status przedsiębiorcy – pomimo ograniczenia przez Radę Gminy, niezgodnie z prawem, w uchwale tylko do osób fizycznych. Wyjaśnienia w tym zakresie zawarte w piśmie Jednostki pokazują jakie były intencje przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały jednak stosowne zapisy dotyczące określenia dotacji jako pomocy publicznej zostały uchwalone przez organ stanowiący. Tym bardziej, że pierwotnie, tak wynika z wyjaśnień Jednostki, planowano udzielać dotacji również przedsiębiorcom a to wymagało przesłania do Prezesa UOKiK projektu tej uchwały celem wydania opinii.

W związku z powyższym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powinny być uwzględnione postanowienia art. 403 ust. 6 ustawy. Niezbędne jest więc zastosowanie trybu wynikającego z ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Z art. 7 ust. 3 w/w ustawy wynika, iż projekt uchwały przewidujący udzielanie pomocy podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast jak wynika z pisma wyjaśniającego Jednostki projekt przedmiotowej uchwały nie został przedłożony Prezesowi UOKiK (nie przedłożono również projektu Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Zaniechanie przesłania projektu programu pomocowego do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi narusza tryb podjęcia tego typu uchwał.

Kolegium Izby jednocześnie wskazuje, że takie tworzenie przepisów prawa miejscowego, z jednej strony ograniczanie podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji tylko do osób fizycznych, a z drugiej strony wskazywanie, że dotacja może stanowić pomoc publiczną, narusza zasady jakimi należy kierować się przy uchwalaniu aktów prawa miejscowego.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Kolegium wskazuje również, że przedmiotowa uchwała wypełniająca dyspozycję wynikającą z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska winna kompleksowo uregulować tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji. Przez tryb postępowania należy rozumieć ogólne i generalne postanowienia określające zasady postępowania o udzielenie dotacji, w tym także mieścić się będą regulacje dotyczące postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku.

W § 4 ust. 2 zawarto postanowienie w brzmieniu „Wójt ma prawo kontroli przez osoby upoważnione do realizacji zadania objętego „Regulaminem” na każdym etapie jego realizacji”. Wskazano na uprawnienie Wójta do kontroli wykonania zadania jednakże nie określono „sposobu rozliczenia dotacji”, a taki obowiązek wynika z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy.

W ocenie Kolegium to do wyłącznej właściwości Rady Gminy należało określenie w sposób pełny i wyczerpujący trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji z budżetu Gminy. Z wyżej cytowanego przepisu nie wynika, ażeby rada miała kompetencje „*do kontroli realizacji zadania*”. Z przepisu wynika kompetencja rady do stanowienia o rozliczeniu dotacji udzielonej na wybraną inwestycję. Zatem rozliczenie dotyczy tylko i wyłącznie udzielonej dotacji, a nie rozliczenia zadania. Jednakże Rada Gminy w przedmiotowej uchwale nie określiła sposobu rozliczania dotacji. Kolegium Izby wskazuje, że Rada w przypadku, gdy decyduje o możliwości finansowania zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska

poprzez dotacje celowe - musi określić sposób jej rozliczania. Podmiot mogący ubiegać się o dotację winien wiedzieć nie tylko co ma zrobić, aby ją otrzymać, ale także jak ma się z niej rozliczyć.

W Załączniku Nr 1 „Wniosek” w części dotyczącej załączników do wniosku w Części I pkt 5 ppkt 5 Rada Gminy zamieściła postanowienie o treści: „Wyrażam zgodę na przekazanie i przetwarzanie danych osobowych zawartych w niniejszym wniosku do celów realizacji dofinansowania, będącego przetwarzaniem danych w rozumieniu ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014r., poz. 1182, ze zm.)”.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,
- 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Zatem aby organ administracji publicznej mógł przetwarzać dane musi wystąpić jedna z podanych wyżej okoliczności. Tym samym niezależnie od tego czy osoby wyrażą, czy też nie wyrażą zgody na przetwarzanie danych dla celów związanych z realizacją dofinansowania to i tak z mocy ustawy o ochronie danych osobowych, organ administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent) w celu realizacji zadań może dane przetwarzać. Wobec powyższego zamieszczenie w pouczeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych dla celów związanych z realizacją dofinansowania należy uznać za wadliwe. Zgodnie z regułą wynikającą z Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnień w nich zawartych. Musi to być upoważnienie wyrażne, a nie

tylko pośrednio wynikające z przepisów. Kolegium podkreśla, że czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawa, a organ działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania. Ponadto wskazać należy, że zawarte w nich normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.

Również w tymże samym załączniku w części dotyczącej załączników do wniosku zawarto w Części I pkt 5 ppkt 6 oświadczenie o treści – „Pouczony o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań z art. 233 § 1 Kodeksu Karnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn.zm.) potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość przedłożonych danych”.

Brak stosownej delegacji ustawowej na gruncie obowiązującego prawa nie upoważnia organów gminy do odbierania od osób ubiegających się o dotację celową z budżetu Gminy, oświadczeń co do znajomości przepisów Kodeksu karnego lub pouczenia ich o odpowiedzialności z nich płynących. Wskazane przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska takiej delegacji ustawowej nie zawierają, a ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy nie można domniemywać.

Nie ma też innych przepisów ustawowych, które upoważniałyby organ stanowiący gminy do wymuszenia obowiązku potwierdzania danych pod groźbą odpowiedzialności karnej lub składania oświadczenia przez beneficjenta przy ubieganiu się o dotację celową z budżetu o treści wskazanej w przedmiotowej uchwale.

Niewątpliwie odpowiedzialność ze wspomnianego tytułu obiektywnie istnieje niemniej jednak wynika ona wprost z przepisów ustawy Kodeks karny i to niezależnie od znajomości przez beneficjenta przepisów tego aktu prawnego. Zaznaczyć należy, że nałożenie takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej.

Przepisy udzielające kompetencji podlegają wyłącznie wykładni dosłownej. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 394/14.

W orzecznictwie uznaje się, że należycie ogłoszone akty normatywne są powszechnie znane, jest to fikcja powszechnej znajomości prawa. Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonowanie prawa w demokratycznym państwie prawa opiera się na założeniu, iż wszyscy adresaci obowiązującej normy prawnej, a więc zarówno podmioty obowiązane do jej przestrzegania, jak i organy powołane do jej stosowania, znają jej właściwą treść. Jest to tak zwana fikcja powszechnej znajomości prawa. Zasada ta pociąga za sobą stan, w którym nikt nie może uchylić się od ujemnych skutków naruszenia normy na tej podstawie, że normy tej nie znał lub rozumiał ją opacznie. (z postanowienia Sadu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 233/05. AP).

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to, konieczność formułowania aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w treści uchwały Rady nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Reguła ta wynika wprost z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza obowiązek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku, iż *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”* Zatem, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr XIII/110/2016 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 25 lutego 2016 roku w całości. Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje na konieczność uregulowania przez Radę Gminy powyższej materii na nowo.

Do czasu podjęcia nowej uchwały w zakresie, o którym mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie jest możliwe udzielanie z budżetu dotacji do kosztów ww. przedsięwzięć.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.