



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 17.08.2022 r.

Poz. 3172

Uchwała Nr 121/g230/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 4 sierpnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), art. 233 § 1 i §6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLVIII/398/22 Rady Gminy Kolbudy z dnia 11 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu pn. „Zielone Kolbudy” w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy Kolbudy

orzeka nieważność załącznika nr 2 do Regulaminu Programu pn. „Zielone Kolbudy” - zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kolbudy na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł energii w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy Kolbudy, stanowiącego załącznik do badanej uchwały, w zakresie słów:

„Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.”

UZASADNIENIE

W dniu 18 lipca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XLVIII/398/22 Rady Gminy Kolbudy z dnia 11 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu pn. „Zielone Kolbudy” w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy Kolbudy, zaś w dniu 4 sierpnia 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kolbudy, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22 oraz art. 403 ust. 2 i ust. 4-6 ustawy - Prawo ochrony środowiska, wprowadziła *Regulamin Programu pn. „Zielone Kolbudy” - zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kolbudy na dofinansowanie zakupu i montażu odnawialnych źródeł*

energii w celu ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy Kolbudy, stanowiący załącznik do badanej uchwały.

Natomiast w załączniku nr 2 do powyższego *Regulaminu* Rada Gminy ustaliła wzór rozliczenia przedsięwzięcia i wniosek o wypłatę dotacji składany w ramach przedmiotowego programu.

Analiza treści ww. załącznika nr 2 do *Regulaminu* wykazała, że Rada Gminy w sposób nieuprawniony wprowadziła możliwość złożenia przez beneficjenta dotacji oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej. Powyższe zostało ustalone w następujący sposób:

„*Oświadczam, że: (właściwe zaznaczyć X)*

☐ *Posiadam wymagane odrębnymi przepisami, niezbędne opinie i uzgodnienia z właściwymi organami administracji publicznej, potrzebne do montażu i późniejszej eksploatacji przedsięwzięcia (o ile są wymagane).*

☐ *Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.”*

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie cytowanego oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów – w szczególności art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska – nie daje możliwości odbierania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego od beneficjenta dotacji jakichkolwiek oświadczeń pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem: *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 określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.*

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje także, że zagadnienie odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia reguluje art. 233 § 1 Kodeksu karnego, zgodnie z którym: *Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.* Wedle natomiast art. 233 § 6 k.k.: *Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.*

Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania takiego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymagany oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 52/15). Tymczasem przepisy ustawy - Prawo ochrony środowiska, w tym cytowany art. 403 ust. 5, nie przewidują takiej możliwości.

Powyższe stanowisko znajduje swoje oparcie m.in. w wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II KK 97/13, w którym odnosząc się do treści art. 233 § 6 k.k. Sąd stwierdził, że: *przywołany przepis, penalizując składanie fałszywych oświadczeń, zastrzega, iż odpowiedzialność karna wchodzi tu w rachubę tylko wówczas, jeżeli przepis ustawy, w oparciu*

o którą jest ono składane, przewiduje możliwość jego odebrania pod rygorem takiej odpowiedzialności. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest zaś stanowisko, że uprawnienie do uprzedzenia o istnieniu odpowiedzialności karnej nie może, w omawianym wypadku, być kreowane w żadnej mierze przez akt rangi podstawowej, lecz ma wprost wynikać z ustawy przewidującej odbieranie danego oświadczenia (zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1999 r., I KZP 22/99, OSNKW 1999, z. 9-10, poz. 51, czy wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 maja 2009 r., IV KK 459/08, OSNKW 2009, z. 9, poz. 75 i z dnia 24 maja 2012 r., V KK 62/12).

Kolegium tut. Izby zaznacza także, że dokonanej przez organ nadzoru oceny kwestionowanego zapisu badanej uchwały nie zmienia fakt, że Rada Gminy przewidziała swego rodzaju dobrowolność złożenia rzeczzonego oświadczenia (poprzez umożliwienie opcji zaznaczenia wybranego oświadczenia). W ocenie Kolegium Izby tak skonstruowany formularz z możliwością zaznaczenia oświadczenia o odpowiedzialności karnej, może wprowadzać w błąd adresatów tych norm, tj. osób wnioskujących o wypłatę dotacji. Wyrażenie bowiem zgody na złożenie oświadczenia będzie w każdym przypadku skutkowało brakiem legalności jego odebrania przez organ gminy, w związku z naruszeniem przywołanych wyżej regulacji, w tym art. 233 § 6 k.k.

Podsumowując, Kolegium Izby stwierdza, że ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie można domniemywać, a żaden z przepisów przywołanych jako podstawa prawna uchwały, jak też inne obowiązujące w dacie jej podjęcia przepisy, nie zawierały upoważnienia do ustalenia możliwości składania przez osobę dotowaną oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. W ocenie Kolegium tut. Izby, cytowane regulacje w sposób istotny naruszają zatem art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 233 §1 i § 6 Kodeksu karnego, co skutkuje koniecznością orzeczenia o ich nieważności.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby podkreśla, że podziela pogląd, wielokrotnie reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że w stosunkach obowiązujących w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co zezwalają przepisy prawa (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 400/08). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) mówiącej o tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z. 3).

Ponadto zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. akt II FSK 3302/15): *Stanowienie prawa miejscowego bez upoważnienia ustawowego lub z przekroczeniem granic tego upoważnienia jest istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należy przy tym podkreślić, że w przywołanym przepisie ustawodawca nie posługuje się kryterium "rażącego" naruszenia prawa lecz "istotnego" naruszenia prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno sprzed reformy jak i w tym najnowszym, do takich "istotnych" naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających upoważnienie do podejmowania uchwał (zob. np.: wyrok*

NSA z dnia 10 lipca 1992 r. SA/Wr 660/92, a także wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2016 r., II FSK 2419/15).

Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 587/19) wskazał, że: za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95).

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku