



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 7650

UCHWAŁA NR 31/1435/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 26 października 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 2022 r. poz. 1668) 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 LVII/478/2022 Rady Gminy Rokietnica z dnia 26 września 2022 r. w sprawie ustalenia zasad dofinansowania ze środków budżetu Gminy Rokietnica zakupu sadzonek drzew miododajnych z przeznaczeniem do zasadzenia na terenie Gminy Rokietnica na rok 2023, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 3 października 2022 r., Rada Gminy Rokietnica powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ustawy o finansach publicznych, art. 400a ust. 1 pkt 29 oraz art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady dofinansowania ze środków budżetu Gminy Rokietnica zakupu sadzonek drzew miododajnych z przeznaczeniem do zasadzenia na terenie Gminy Rokietnica na rok 2023.

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 uchwały Nr LVII/478/2022 Rady Gminy Rokietnica z dnia 26 września 2022 r. w sprawie ustalenia zasad dofinansowania ze środków budżetu Gminy Rokietnica zakupu sadzonek drzew miododajnych z przeznaczeniem do zasadzenia na terenie Gminy Rokietnica na rok 2023, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 października 2022 r.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli zdalnie Kierownik Referatu Ochrony Środowiska Urzędu Gminy Rokietnica oraz Inspektor ww. Referatu.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią, wyjaśnieniami Przedstawicieli Urzędu Gminy Rokietnica oraz z pismem Wójta Gminy Rokietnica (podpisanym z upoważnienia Wójta przez Zastępcę Wójta) z dnia 25 października 2022 r. (sygn. akt Nr RS.6131.4.67.2022) 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 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 przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

W myśl przepisu art. 403 ust. 3 ww. ustawy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4 i 6 ustawy.

Z kolei z art. 403 ust. 4 ww. ustawy wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu 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.

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 lub powiatu 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.

W § 2 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, iż do ubiegania korzystania z dotacji uprawnione są następujące podmioty :

„- osoby fizyczne stale zamieszkujące na terenie Gminy Rokietnica;

- osoby fizyczne nie będące radnym, sołtysem, pracownikiem Urzędu Gminy Rokietnica, pracownikiem jednostek organizacyjnych Gminy Rokietnica, gminnych Instytucji kultury oraz gminnych spółek komunalnych;

- wspólnoty mieszkaniowe

- szkoły i przedszkola, dla których Gmina Rokietnica nie jest Organem prowadzącym.”

Powyższe oznacza, że Rada postanowiła o wykluczeniu z możliwości ubiegania się o dotacje podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Ponadto dokonała daleko idącego ograniczenia wśród podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a, tj. osób fizycznych, poprzez wykluczenie osób nie zamieszkujących stale na terenie Gminy Rokietnica oraz będącymi „radnym, sołtysem, pracownikiem Urzędu Gminy Rokietnica, pracownikiem jednostek organizacyjnych Gminy Rokietnica, gminnych Instytucji kultury oraz gminnych spółek komunalnych”. Ponadto zawężyła możliwość ubiegania się o dotacje podmiotów wymienionych w pkt 1 lit. b i lit. c tego artykułu, tj. osób prawnych i przedsiębiorców -tylko do tych, których przedmiotem działalności jest prowadzenie szkół i przedszkoli.

Użycie przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy wyrażenia „w szczególności” należy rozumieć jako minimum ustawowe podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 897/19).

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania (a tym bardziej ograniczania) w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje z mocy ustawy. Uchwalając zatem ww. zapisy, Rada Gminy Rokietnica przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 przywołanej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Rada była zobowiązana do ustalenia zasad udzielania dotacji w szczególności trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczenia, a nie do dokonywania zmian w określonym ustawowo wykazie

podmiotów upoważnionych do ubiegania się o dotację (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 602/18).

W § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że „Podmioty wymienione w ust. 1 muszą posiadać prawo własności do nieruchomości położonej w obrębie granic administracyjnych Gminy Rokietnica, na której będzie dokonane posadzenie sadzonek będących przedmiotem dotacji.”, a w ust 3. „W przypadku współwłasności nieruchomości z wnioskiem występują wszyscy właściciele działki”.

Oznacza to, że do ubiegania się o dotację uprawnione są osoby posiadające tytuł prawny w postaci własności, do nieruchomości, na których będzie dokonywane posadzenie drzewek.

Rada określając podmioty, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, w § 2 ust. 2 uchwały ograniczyła krąg podmiotów tylko do tych, którzy posiadają prawo własności.

Powyższe oznacza, że 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 osób posiadająca tytuł prawny, w postaci własności oraz wspólnot mieszkaniowych spowoduje, iż podmioty wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy takiej dotacji nie mogą otrzymać z uwagi na niespełnianie kryterium własności (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Po 46/22).

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 § 2 ust. 2 uchwały naruszają przepisy art. 403 ust. 4 powołanej wyżej ustawy w sposób istotny.

W § 3 ust.1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że „Dofinansowanie obejmuje zakup drzewek z gatunku:...”

Rada Gminy Rokietnica określając badaną uchwałą przedmiot udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy, tj. na dofinansowanie zakupu drzewek, istotnie naruszyła art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska z budżetu gminy i budżetu powiatu może być udzielana dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 ustawy.

Zatem z ww. przepisu w sposób jednoznaczny wynika, że ustawodawca nie przewidział możliwości udzielania dotacji na cele ochrony środowiska jako takie, ale wyłącznie na te, które są inwestycją z zakresu ochrony środowiska. Działania polegające na dofinansowaniu zakupu drzewek „miododajnych” nie stanowią inwestycji.

Kolegium Izby nie neguje możliwości finansowania z budżetu Gminy Rokietnica zadania wskazanego w badanej uchwale, gdyż jest ono zgodne z przepisem art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, w zakresie celów z art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska Gmina może ponosić wydatki bezpośrednio z budżetu w postaci zapłaty za umówione rzeczy lub usługi. Może to jednak czynić w oparciu o uprawnienia wynikające z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako uprawnienia z przepisów odrębnych w rozumieniu art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W § 6 załącznika Nr 1 do uchwały Rada określiła następująco wysokość dofinansowania:

„1. Dofinansowanie obejmuje część kosztów zadania.

2. Kwota dofinansowania stanowić może do 70% łącznej wartości kosztów zakupu sadzonek drzew miododajnych, jednak nie więcej niż 250 zł.”.

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Gminy nie określiła jednoznacznie wysokości dotacji, o udzielenie której mogą zabiegać uprawnione podmioty. Rada wskazała jedynie górną granicę wielkości dotacji – do 70% kosztu całkowitego i nie więcej niż 250,00 zł, pozostawiając swobodę ustalenia kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Taki sposób określenia wielkości dotacji narusza prawo. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta dotacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis kompetencyjny mówi wprost o „zasadach udzielania dotacji”, które należy rozumieć jako ogólne i generalne postanowienia określające, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także na jakie zadania może być udzielona dotacja i w jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji – sposób postępowania z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania tego wniosku, forma załatwienia wniosku, a także sposób jej rozliczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2015 r. (sygn. akt V SA/Wa 3664/15), zachowującym aktualność w obecnym stanie prawnym stwierdził, iż w pojęciu „zasady udzielania dotacji”, mieści się także określenie wysokości dotacji: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej (...) powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent wydatków), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy działając na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Brak jednoznacznego określenia wysokości dotacji i przeniesienie uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Z pisma Wójta Gminy Rokietnica i wypowiedzi Przedstawicieli Urzędu Gminy Rokietnica na posiedzeniu Kolegium Izby wynika, iż w ich ocenie ustawodawca nie ograniczył się do uznania, że przedmiotem udzielenia dotacji mogą być wyłącznie inwestycje o charakterze infrastrukturalnym. Ponadto prezentują stanowisko, że drzewa stanowią inwestycję mającą charakter trwały. Ustawodawca nie wprowadził ograniczeń, co do zakresu udzielanej dotacji, inwestycja może zatem polegać na udzielaniu dotacji celowej na nasadzenia drzew.

W odniesieniu do § 2 pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały Przedstawiciele Gminy podali, że określając podmioty uprawnione do skorzystania z dotacji Rada Gminy Rokietnica, chcąc być transparentna w przyznawaniu dotacji oraz wykluczyć możliwe oskarżenia ze strony mieszkańców o kumoterstwo, z grona odbiorców dotacji wykreśliła osoby fizyczne będące radnym, sołtysem, pracownikiem Urzędu Gminy Rokietnica, pracownikiem jednostek organizacyjnych Gminy Rokietnica, gminnych Instytucji kultury oraz gminnych spółek komunalnych.

Odnosząc się do § 6 pkt 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, jak wynika z pisma Wójta i wyjaśnień, Rada Gminy Rokietnica postanowiła, iż wartość dotacji została określona maksymalnie do kwoty 250,00 zł, gdyż Rada nie chciała narzucać wnioskującym konieczności wykorzystania pełnej kwoty dotacji z uwagi na fakt, iż ceny sadzonek mogą być różne i nie zawsze stanowią 70% wartości roślin.

Kolegium ustaliło również, że w § 16 załącznika Nr 1 do uchwały pn. „Informacje o przetwarzaniu danych osobowych” Rada Gminy sformułowała klauzulę informacyjną.

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), przetwarzanie danych osobowych może być dokonane, gdy jest

niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz gdy jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowanej władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. b, c i e rozporządzenia). Zakres informacji o przetwarzaniu danych osobowych został określony wyżej przywołanym rozporządzeniem. Zatem to Parlament Europejski zdecydował o tym jakie informacje powinna otrzymać osoba, której dane osobowe są przetwarzane przez administratora. Z przepisu art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator (którym w tym przypadku jest Wójt Gminy Rokietnica) podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia. W myśl art. 4 pkt 7 rozporządzenia administrator ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem. W związku z tym wdraża odpowiednie środki, aby w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem udzielić osobie, której dane dotyczą, wszelkich informacji, o których mowa w art. 13 i 14 rozporządzenia. Środki te powinny uwzględniać charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych (vide pkt 74 rozporządzenia). Aby zapobiec przechowywaniu danych osobowych przez okres dłuższy, niż jest to niezbędne, administrator powinien ustalić termin ich usuwania lub okresowego przeglądu (vide pkt 39 rozporządzenia). Wymagane informacje powinny zostać przekazane osobie, której dane dotyczą albo w momencie pozyskiwania danych (najpóźniej w chwili ich pozyskania) albo bezpośrednio przed ich pozyskaniem. Dla spełnienia obowiązku informacyjnego nie ma znaczenia, w jaki sposób te dane zostaną pozyskane – może się to odbyć poprzez pocztę elektroniczną, faks lub poprzez inne środki porozumiewania się. Dane osobowe będące przedmiotem przetwarzania, dotyczące osoby ubiegającej się o dotację, administrator pozyskuje w dacie złożenia wniosku, a zatem dopiero wtedy podmiot ten powinien być poinformowany o prawach i obowiązkach wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. Konkretnie cele przetwarzania danych osobowych powinny być wyraźne, uzasadnione i określone w momencie ich zbierania. Informacje o przetwarzaniu danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, należy przekazać tej osobie w momencie zbierania danych (vide pkt 39 i 61 rozporządzenia). Jeżeli przepis szczególny nie określa sposobu w jaki administrator powinien przekazywać podmiotowi informacje z art. 13 rozporządzenia, dopuszczalna jest każda skuteczna metoda, w tym np. udostępnienie wydrukowanej informacji przy stanowisku, w którym zbierane są dane, zamieszczenie informacji na stronie internetowej obok aktu prawa miejscowego lub w ogólnodostępnym miejscu (np. tablica ogłoszeń) w siedzibie administratora.

Natomiast żaden przepis ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym przepis art. 403 ust. 5, nie stwarza dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podstawy prawnej do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych może być określona w drodze aktu prawa miejscowego tylko wtedy, gdy wyraźnie przewiduje to ustawa stanowiąca podstawę do wydania takiego aktu, jak np. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, z późn. zm.), gdzie ustawodawca w art. 6n ust. 1 pkt 1 wprost wskazał, że rada gminy powinna określić w drodze uchwały wzór deklaracji obejmujący również informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 wyżej przywołanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE).

Dalsza analiza załącznika do uchwały wykazała, że do Regulaminu załączono załącznik Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dofinansowania ze środków budżetu Gminy Rokietnica na zakupu sadzonek drzew miódodajnych z przeznaczeniem do zasadzenia na terenie Gminy Rokietnica”.

W wzorze wniosku pod ustępem 2 zamieszczono oświadczenie o treści „Świadomy/mi odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń zgodnie z art. 233 § 6 ustawy z 06 czerwca 1997 – Kodeks karny /tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm./oraz art. 75 § 2 ustawy z 14. czerwca 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego /tj. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm. /oświadczam/my, że dane zawarte w pkt 2 są zgodne ze stanem faktycznym oraz że stale zamieszkuję/my na terenie Gminy Rokietnica.”.

W ocenie Kolegium żądanie złożenia powyższych oświadczeń nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przepis art. 403 ust. 5, jak również żaden inny przepis ustawy Prawo ochrony środowiska, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na wnioskodawcę obowiązku składania oświadczenia wynikających z znajomości przepisów Kodeksu karnego oraz Kodeksu postępowania

administracyjnego w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

W wyroku z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt ISA/Kr 52/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że: "Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas – w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji – możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatku leśnym i ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać.". W analizowanym przypadku – ustawa Prawo ochrony środowiska również nie przewiduje takiej możliwości.

W myśl art. 94 Konstytucji RP, 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 (...)"

Podobnie z istotnym naruszeniem prawa Rada w załączniku Nr 2 do Regulaminu (załącznik Nr 1 do uchwały) zamieściła wzór umowy.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. W odniesieniu do powyższego zagadnienia, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że prawny narusza w stopniu istotnym powszechnie obowiązujący porządek nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Kolegium Izby podkreśla również, że zawarcie umowy z podmiotem ubiegającym się o dotację oraz udzielenie dotacji związane jest ze sferą wykonania uchwały podjętej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, którą to sferę realizuje organ wykonawczy jednostki, decydując również, jakie elementy – poza obowiązkowymi wynikającymi z art. 250 ustawy o finansach publicznych - będzie zawierała umowa o dotację.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), które to organy zobowiązane są w poszczególnych sprawach przestrzegać swoich kompetencji.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 221 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy samodzielną podstawę prawną do udzielenia z budżetu gminy dotacji na dofinansowanie lub finansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz określenia przez radę gminy zasad udzielania tych dotacji są przepisy art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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.