

Uchwała Nr 101/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 30 grudnia 2015 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XVI/86/15 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu określającego zasady przyznawania dofinansowania do transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z budynków i posesji zlokalizowanych na terenie Gminy Tarłów”

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) i art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Nr XVI/86/15 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu określającego zasady przyznawania dofinansowania do transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z budynków i posesji zlokalizowanych na terenie Gminy Tarłów” z powodu:

- naruszenia art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn.zm.),
- naruszenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1484),
- braku podstawy prawnej do zawarcia „oświadczenia świadomy/a, iż na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi kara pozbawienia wolności do lat 3” w załączniku do regulaminu.

U z a s a d n i e

Uchwała Nr XVI/86/15 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu określającego zasady przyznawania dofinansowania do transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z budynków i posesji zlokalizowanych na terenie Gminy Tarłów” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, Zespół Zamiejscowy w Sandomierzu w dniu 3 grudnia 2015 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Rada Gminy w Tarłowie przedmiotową uchwałę podjęła na podstawie art. 7 ust.1 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminny. Z w/w przepisów wynika, że „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej oraz, że „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Z treści § 1 uchwały wynika, że Rada uchwaliła „Regulamin określający zasady przyznawania dofinansowania do transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z budynków i posesji zlokalizowanych na terenie Gminy Tarłów” stanowiący załącznik do uchwały. Z § 1 ust. 1 załącznika wynika, że regulamin określa zasady przyznawania osobom fizycznym, nie będących

przedsiębiorcami dofinansowania na realizację przedsięwzięć polegających na pokryciu kosztów związanych z transportem i utylizacją wyrobów azbestowych znajdujących się na budynkach mieszkalnych i gospodarczych oraz zmagazynowanych na posesjach z terenu Gminy Tarłów. Kolegium wskazuje, iż ustawodawca w art. 403 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska uregulował kwestie związane z udzielaniem dotacji i wskazał krąg podmiotów, które mogą otrzymać dotacje na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Zgodnie z w/w przepisem „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 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.

Rada Gminy w Tarłowie poprzez wskazanie w regulaminie, iż dofinansowanie przyznane będzie osobom fizycznym nie będącymi przedsiębiorcami ograniczyła krąg podmiotów wskazanych w ustawie, co stanowi naruszenie art. 403 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska.

Stanowisko takie wyraził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2014 r sygn.. I SA/Kr 1656/14 „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na zasadzie art. 403 ust. 4 p.o.ś nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. W ocenie Sądu, takie działanie stanowi bowiem naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. W analizowanej sprawie, (...) nie mogła zatem zawęzić ustawowej kategorii osób fizycznych (art. 403 ust.4 pkt 1 lit „a” p.o.ś) wyłącznie do takich osób fizycznych, które nie posiadają statusu przedsiębiorcy. Konstrukcja zacytowanego wyżej § 1 załącznika do zaskarżonej uchwały wskazuje również, że przepis ten narusza konstytucyjną zasadę równości”.

Ponadto wskazać należy, iż w myśl przepisów określonych w art. 403 ust. 5 wymienionej ustawy, rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Powołany przepis stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej udzielania dotacji z budżetu na zadania gminy określone w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie ustawodawca określił, iż dotacja może być udzielona podmiotom, które będą realizować powyższe zadania, a mianowicie: podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, w szczególności osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz jednostkom sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Rada gminy jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia, bowiem stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe kompetencje organów samorządu terytorialnego reguluje art. 40 ust. 1 o samorządzie gminnym. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia

regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy, bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II.SA/Go 778/12). Upoważnienie zawarte w cytowanym wyżej art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania kręgu podmiotów, którym taka dotacja przysługuje. Krąg podmiotów, którym może zostać udzielona dotacja celowa, został określony przez ustawodawcę w cytowanym wyżej art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, a więc w przepisie rangi ustawowej. Zatem, określając w § 1 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XVI/91/15 krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację, Rada Gminy w Tarłowie przekroczyła zakres upoważnienia wyznaczonego art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powyższe kwestionowane przez Kolegium Izby zapisy § 1 ust. 1 Załącznika do przedmiotowej uchwały naruszają również zasadę techniki prawodawczej określoną w § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) zgodnie, z którą w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z kolei § 143 rozporządzenia stanowi, że wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt: III/SA/Wr 204/08), Sąd stwierdził, iż naruszenie zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy w Tarłowie wskazała, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Zaznaczyć należy, iż podjęta uchwała przez Radę Gminy stanowi akt prawa miejscowego, gdyż skierowana jest do ogółu podmiotów, które mogą skorzystać z dofinansowania określonego w tej uchwale. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei z art. 4 ust. 2 tejże ustawy wynika, „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”. Z treści § 3 wynika, iż Rada nie wskazała obowiązku ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, nie zachodzą też przesłanki aby akt normatywny wszedł w życie z dniem podjęcia, gdyż musi być również spełniony warunek ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. A zatem Rada Gminy w Tarłowie podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła uregulowania wynikające z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z kolei w załączniku Nr 1 do regulaminu „Oświadczenie” Rada Gminy w zdaniu drugim postanowiła „Powyższe oświadczenie składam świadomy/a, iż na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi kara pozbawienia wolności do lat 3”. Kolegium stwierdziło, że brak było podstaw prawnych, a rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do zawarcia w uchwale kwestionowanych zapisów. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5

ustawy prawo ochrony środowiska, rada gminy ma prawo do ustalenia zasad udzielania dotacji, a w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczenia. Warunkiem jednak odpowiedzialności za poświadczenie nieprawdy jest, by przepis ustawy na podstawie której oświadczenie jest składane przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Wymienione przepisy nie dają kompetencji radzie gminy do zawarcia w uchwale w sprawie zasad przyznania dofinansowania do transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest...” przez ten organ oświadczenia w słowach: „Powyższe oświadczenie składam świadomy/a, iż na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy grozi kara pozbawienia wolności do lat 3”. Brak jest przepisów ustawowych, które dawałyby radzie gminy ogólną kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego, które zawierałyby oświadczenie o znajomości przepisów Kodeksu karnego. Kolegium Izby wskazuje, że organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i o tyle o ile upoważnia prawo. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 marca 2015 r. sygn. I SA/Kr 52/15. „Warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. 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 ten 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. Art. 6a ust. 11 ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 13 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6 ust. 9 ustawy o podatku leśnym nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać”. Wyrok ten należy odnieść adekwatnie do składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności z kodeksu karnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium