



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 lutego 2019 r.

Poz. 744

UCHWAŁA NR IV/423/2019

z dnia 29 stycznia 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po zbadaniu uchwały **Nr IV/31/2018 Rady Gminy Białobrzegi z dnia 28 grudnia 2018 roku** w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z posesji znajdujących się na terenie Gminy Białobrzegi na lata 2019-2021- działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 561 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 roku, poz. 994 ze zm.).

stwierdza

nieważność badanej uchwały:

- 1) z powodu niezgłoszenia projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co w istotny sposób narusza art. 403 ust. 2-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 roku, poz. 799 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 3i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 roku, poz. 362 ze zm.)
- 2) w zakresie postanowienia załącznika Nr 1 do uchwały ustalającego szczegółowe zasady udzielania dotacji dotyczącego żądania w § 4 ust. 4 dokumentu „wypisu z CEiDG itp.” oraz w załączniku Nr 2 określającego wzór wniosku o dotację żądanie w pkt. III ust. 1 żądania dokumentu „wypisu z CEiDG itp.” z powodu istotnego naruszenia art. 46 ust. 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2018 r. poz. 647 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 3) postanowień § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały ustalającego szczegółowe zasady udzielania dotacji w zakresie powtórzenia regulacji ustawowej z art. 250 ustawy o finansach publicznych, co w istotny sposób narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 4) postanowień § 7 załącznika Nr 1 do uchwały ustalającego szczegółowe zasady udzielania dotacji w zakresie „Prace związane z usunięciem wyrobów azbestowych prowadzone będą przez firmę wyłonioną przez Dotującego zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych”, co w istotny sposób narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 5) postanowień pkt IV ust. 5 załącznika Nr 2 określającego wzór wniosku o dotację w zakresie żądania złożenia oświadczenia o treści „Znane mi są skutki składania fałszywych oświadczeń wynikających z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego, co w istotny sposób narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 6) postanowień pkt V ust. 3 załącznika Nr 2 określającego wzór wniosku o dotację w zakresie żądania wyrażenia zgody na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb Urzędu Gminy Białobrzegi

niezbędnych przy udzielaniu dotacji zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000 ze zm.), co w istotny sposób narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

UZASADNIENIE

W dniu 8 stycznia 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwała Nr IV/31/2018 Rady Gminy Białobrzegi z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z posesji znajdujących się na terenie Gminy Białobrzegi na lata 2019-2021. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, badając uchwałę w trybie nadzoru, wszczęło uchwałą Nr II/145/2019 z dnia 15 stycznia 2019 r. postępowanie nadzorcze. Rada Gminy Białobrzegi nie usunęła nieprawidłowości we wskazanym terminie.

Rada Gminy Białobrzegi działając na podstawie przepisów: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 roku, poz. 994 ze zm.) oraz 400a ust. 1 pkt 8, art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 poz. 799 ze zm.), oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z posesji znajdujących się na terenie Gminy Białobrzegi na lata 2019-2021 oraz wzór wniosku o dotację. W uchwale przewidziano, że udzielona dotacja stanowi pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie. Ustalono wielkość dotacji w wysokości 100% kosztów kwalifikowanych oraz określono wymagania dotyczące składania wniosku o dotację oraz sposób rozliczenia dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Do wyłącznej właściwości rady gminy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W świetle art. 40 ust. 1 oraz art. 42 cytowanej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1523).

Stosownie do art. 403 ust 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska 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, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Zgodnie z art. 403 ust. 4 cytowanej ustawy, finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców;
- 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 cytowanej ustawy 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 w drodze uchwały. Stosownie do ust. 6 cytowanego przepisu udzielenie dotacji celowej, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami, o których mowa w wyżej przywołanym przepisie. 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. Zgodnie z art. 7 ust. 3 i 3 a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Stosownie do ust 3a tego przepisu projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie

pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. W obowiązującym stanie prawnym udzielenie dotacji, która stanowić może pomoc de minimis, obwarowane jest szczególnymi wymogami, określonymi w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, w szczególności obowiązkiem przedstawienia projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis - Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, czy ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, którzy w terminie 14 dni mogą zgłosić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zaniechanie obowiązku zgłoszenia projektu uchwały uprawnionym organom, zwłaszcza w sytuacji, gdy o dotacje mogą ubiegać się również przedsiębiorcy, o czym stanowi badana uchwała, a więc przewidującej możliwość udzielania pomocy de minimis, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Obowiązek przedkładania projektów uchwał, zdaniem Kolegium Izby, stanowi niezbędny element procedury podejmowania uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis. Warunkiem ważności, czy też legalności uchwały, jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.

Badana uchwała jest zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy osamorządzie gminnym aktem powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy Białobrzegi. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego zawierają przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów, muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny oraz regulować materię wynikającą z przepisu kompetencyjnego. Zakres upoważnienia ustawowego do regulacji w akcie prawa miejscowego wynikał z przepisu art. 405 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska i w związku z tym poniższe regulacje wykraczały poza delegację ustawową.

W postanowieniach załącznika Nr 1 do uchwały ustalającego szczegółowe zasady udzielania dotacji w zakresie żądania w § 4 ust. 4 dokumentu „wypisu z CEiDG itp.” oraz w załączniku Nr 2 określającego wzór wniosku o dotację żądanie w pkt. III ust. 1 zawarto żądanie dokumentu „wypisu z CEiDG itp.” z powodu istotnego naruszenia art. 46 ust. 6 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy który przewiduje, że organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków i innych przedkładanych przed nimi pism, zaświadczeń o wpisie do CEiDG. Regulacja uchwały żądająca przedstawienia tego dokumentu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i narusza to przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Użycie postanowienia „itp.” wskazuje, że zakres żądania dokumentów nie został w istocie określony, co powoduje, że beneficjent nie posiada wiedzy, o jakie nieokreślone bliżej dokumenty chodzi w uchwale, a zatem powyższe niejasne postanowienie w istotny sposób narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

W postanowieniu § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały ustalającego szczegółowe zasady udzielania dotacji zastosowano niedopuszczalne powtórzenia regulacji ustawowej z art. 250 ustawy o finansach publicznych, co w istotny sposób narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacja ta jako wykraczająca poza zakres upoważnienia ustawowego narusza przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 7 załącznika Nr 1 do uchwały ustalającego szczegółowe zasady udzielania dotacji postanowiono, że „Prace związane z usunięciem wyrobów azbestowych prowadzone będą przez firmę wyłonioną przez Dotującego zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych”. Należy stwierdzić, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.), to przepisy tej ustawy określają zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, a zatem akt prawa miejscowego nie może określać zakresu stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż jest to regulacja wykraczająca poza zakres upoważnienia ustawowego i narusza tym samym przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W zakresie postanowień pkt IV ust. 5 załącznika Nr 2 określającego wzór wniosku o dotację w dotyczących żądania złożenia oświadczenia o treści „Znane mi są skutki składania fałszywych oświadczeń wynikających z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego.”, należy stwierdzić, że myśl art. 233 k.k. „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 do lat 3”. Przepis ten z mocy art. 233 § 6 k.k. stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania

oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z cytowanych przepisów wynika, że odpowiedzialność karną za składanie fałszywych oświadczeń ponosi ten, kto składa fałszywe oświadczenie w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy i wówczas tylko, gdy przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Postępowanie w sprawie udzielenia dotacji prowadzone jest na podstawie aktu prawa miejscowego, a nie ustawy, zatem wskazany przepis Kodeksu karnego nie będzie miał zatem w przedmiotowej sprawie zastosowania. Regulacja ta jako wykraczająca poza zakres upoważnienia ustawowego narusza przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do postanowień pkt V ust. 3 załącznika Nr 2 określającego wzór wniosku o dotację w zakresie żądania wyrażenia zgody na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb Urzędu Gminy Białobrzegi niezbędnych przy udzielaniu dotacji zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000 ze zm.) należy stwierdzić, że chociaż badana uchwała przewiduje podanie danych osobowych, lecz organ stanowiący nie jest uprawniony do nakładania w drodze aktu prawa miejscowego obowiązku wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych wnioskodawcy. Należy nadmienić, 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 (RODO) (Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119) przetwarzanie danych osobowych może być dokonane, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. c) i e) RODO) i nie wymaga zgody na ich przetworzenie. Regulacja powyższa zawarta w uchwale wykracza zatem poza zakres upoważnienia ustawowego i narusza przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które w § 137 stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, WSA w Olsztynie II SA/OI 1269/15 z dnia 12 stycznia 2016 r. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

PREZES

dr Zbigniew K. Wójcik