



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 11 stycznia 2017 r.

Poz. 133

### UCHWAŁA NR 241/G287/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 1 grudnia 2016 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 2016 r. poz. 561), art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1808), art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XII/141/2016 Rady Gminy Tuchomie z dnia 13 października 2016 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania

orzeka nieważność badanej uchwały.

### UZASADNIENIE

W dniu 3 listopada 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XII/141/2016 Rady Gminy Tuchomie z dnia 13 października 2016 roku w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania, zaś w dniu 1 grudnia 2016 roku była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Tuchomie podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 403 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne m.in. z ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o finansach publicznych i ustawą Prawo ochrony środowiska.

Rada Gminy, jak wynika z § 1 uchwały, postanowiła określić "zasady i tryb postępowania przy udzielaniu ze środków budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy studni wierconych, które zapewnią zaopatrzenie w wodę pitną zgodnie z obowiązującymi przepisami, dla istniejących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, zagrodowych i wielorodzinnych na terenie Gminy Tuchomie."

W § 2 uchwały Rada Gminy przyjęła „Regulamin przyznawania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania” w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały. Przyjęty Regulamin ma na celu stworzenie alternatywy dla zaopatrzenia

w wodę posesji położonych na obszarach, na których budowa sieci wodociągowej jest nieuzasadniona z przyczyn technicznych lub ekonomicznych.

Jak wynika z § 1 uchwały Rada Gminy określiła zasady i tryb postępowania przy udzielaniu ze środków budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy studni wierconych dla zapewnienia zaopatrzenia w wodę pitną także „**budynków zagrodowych**”. Wprawdzie w § 3 pkt 3 Regulaminu Rada Gminy określiła „3. budowa wyłącznie studni wierconej o wydajności nie przekraczającej 5m<sup>3</sup>/dobę;” nie wyklucza to jednak wszystkich obiektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zabudowa zagrodowa jest stosowana przede wszystkim do prowadzenia działalności gospodarczej. Takie stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1299/14 wskazując tamże, że: „Zabudowa zagrodowa służy przede wszystkim prowadzeniu działalności gospodarczej i stanowi miejsce zamieszkiwania i pracy rolnika, a grunty zajęte pod budynki mieszkalne w gospodarstwach rolnych uznaje się za grunty wykorzystywane rolniczo (por. NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2007 r., sygn. akt: II OSK 1079/07). Zabudowa zagrodowa i zabudowa jednorodzinna różnią się względem siebie, co do parametrów i cech zabudowy.”.

W związku z powyższymi ustaleniami, przy braku w badanej uchwale i Regulaminie zastrzeżenia, że wnioski nie może dotyczyć obiektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że udzielenie dotacji może wiązać się z zagadnieniem udzielenia pomocy *de minimis*, o której mowa w art. 403 ust. 6 zd. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z ww. przepisem 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.

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Prezes Urzędu w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ww. art. 7 ust. 3 ustawy), które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględnić podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy *de minimis*.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy jej projekt został zgłoszony i przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W wyniku przeprowadzonej rozmowy z przedstawicielem Urzędu Gminy w Tuchomiu uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wobec braku jednoznacznej identyfikacji wnioskodawcy, jak również przy braku wykluczenia w badanej uchwale podmiotów, które mogą spełniać warunki do objęcia pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, ww. dotacja może mieć również charakter programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Jak bowiem wynika z tego przepisu, taki program podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Tym samym zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w ww. zakresie przedmiotowym.

Nieuzyskanie ww. opinii, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi zatem istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w zw. z art. 403 ust. 6 zd. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

W § 3 Regulaminu Rada określiła warunki otrzymania dofinansowania kosztów budowy studni wierconej. W pkt 4 jest to: „posiadanie stałego meldunku przez Wnioskodawcę na terenie Gminy Tuchomie.”.

Dalej w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu Rada wskazała, że do wniosku o udzielenie dofinansowania beneficjent winien dołączyć oświadczenie o „nie posiadaniu zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem Gminy Tuchomie”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie dodatkowych warunków na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji, zawężające krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji wykracza poza uprawnienia ustawowe do stanowienia w kwestiach zasad udzielania dotacji na finansowanie

lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 art. 403 ww. ustawy, 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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może zatem modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Podobne stanowisko w kwestii braku delegacji ustawowej wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska do ustanowienia przez radę gminy dodatkowych warunków uzyskania dotacji przez beneficjentów (w tym przypadku nieposiadania zaległości wobec gminy) zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w uchwale nr 58/2015 z dnia 13 kwietnia 2015 r. Zdaniem Kolegium RIO w Lublinie ww. przepis upoważnia „radę gminy do określania zasad udzielania – m. in. osobom fizycznym dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Postanowienia art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska nie dają możliwości wprowadzania dodatkowych warunków (w tym przypadku nieposiadania zaległości wobec gminy), które w żaden sposób nie są związane z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, tj. na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”.

Należy również wskazać, że wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji są również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Jednocześnie w wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło w treści § 12 ust. 1 Regulaminu, że zapis: „*W ciągu 5 lat od daty przyznania dofinansowania Wójt Gminy Tuchomie lub osoby przez niego upoważnione są uprawnione do kontrolowania prawidłowej eksploatacji studni.*”, a w § 12 ust. 2 postanowienie, że: „*W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w eksploatacji, w szczególności zniszczenia, czy trwałego uszkodzenia studni, wnioskodawca zobowiązany będzie do zwrotu dotacji.*” oraz w ust. 3 postanowienie, że: „*Zwrot dotacji następuje w kwocie stanowiącej wysokość dotacji powiększonej o odsetki ustawowe liczone od dnia wypłaty dotacji.*”.

Tymczasem z cytowanych wyżej przepisów art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących kontroli oraz zasad zwrotu dotacji.

Zasady i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma podstaw do odrębnego ich regulowania w aktach prawa miejscowego. Pogląd taki wynika również z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn. akt I SA/Kr 1106/08).

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP 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. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecnictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z

dnia 19 marca 2008r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji RP).  
Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że Rada Gminy umieściła w **załączniku Nr 2** do Regulaminu wzór umowy z beneficjentem, zamieszczając w treści **§ 9 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu** odesłanie do załączonego wzoru umowy.

W ocenie Kolegium tut. Izby wzór umowy z beneficjentem nie mieści się w zakresie zasad udzielania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdyż dotyczy kwestii związanych z realizacją uchwały, tj. zawiera uregulowania należące do sfery kompetencji organu wykonawczego.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do zadań wójta należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał.

Zdaniem Kolegium tut. Izby kwestie związane z ustaleniem treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należą do kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinny być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium tut. Izby, zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

Dodatkowo w **§ 9 ust. 1 pkt 2 lit. g** ww. Regulaminu Rada Gminy umieściła wymóg złożenia przez wnioskodawcę **oświadczenia** o: „*wyrażeniu zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych w celu weryfikacji wniosku, przyznania i wypłaty dotacji zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016, poz.922 z późn. zm.)*”.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych przepisy w niej zawarte stosuje się do przetwarzania danych osobowych w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i innych zbiorach ewidencyjnych. Natomiast pod pojęciem przetwarzania danych osobowych, zgodnie z treścią art. 7 pkt 2 wyżej przywołanej ustawy, rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych.

W ocenie Kolegium tut. Izby składany przez uprawniony podmiot wniosek zawierający ww. klauzulę nie uprawnia w tym zakresie organu gminy do tworzenia zbiorów ewidencyjnych i przetwarzania danych osobowych.

Przepis art. 23 ust. 1 przywołanej ustawy wymienia przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych. Powyższy przepis wskazuje zgodę – jako jedną z przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w sytuacjach, w których dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie w przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się („dodatkowo”, „na wszelki wypadek”) o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (podobnie: J. Barta, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, Zakamycze 2002, s. 405).

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w treści wniosku, jako wymogu formalnego, złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na zakres i charakter stwierdzonych w badanej uchwale naruszeń prawa, Kolegium Izby uznało, że konieczne jest orzeczenie nieważności całej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**