



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 11.06.2024 r.

Poz. 2779

Uchwała Nr 073/g284/D/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 3 czerwca 2024 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 2023 r. poz. 1325), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 54) oraz art. 5 i art. 6 rozporządzenia 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. U. UE. L 119, s. 1 z późn. zm.), dalej zwanego "RODO" - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LXX/595/2024 Rady Gminy Tczew z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu gminy na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Tczew

orzeka nieważność badanej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 14 maja 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LXX/595/2024 Rady Gminy Tczew z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu gminy na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Tczew, natomiast w dniu 3 czerwca 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy, powołując się w podstawie prawnej m.in. na art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustaliła zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy Tczew na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, które zostały ujęte w Załączniku Nr 1 do uchwały.

W § 6 ww. załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *"Dotowany może uzyskać dofinansowanie do 100% poniesionych kosztów (brutto) na zakup lub zakup z montażem przydomowej oczyszczalni ścieków, lecz nie więcej niż 5.000,00 zł."* Treść cytowanego zapisu badanej uchwały koresponduje z postanowieniami zawartymi w § 2 części normatywnej uchwały w następującym brzmieniu: *"Określa się maksymalną kwotę udzielanej dotacji w wysokości 5.000,00 zł."*

W wyniku analizy powyższych postanowień badanej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że sposób ustalenia wysokości dotacji określony zarówno w § 2 uchwały, jak i § 6 Załącznika Nr 1 do uchwały jest nieprawidłowy.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska: *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 ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku jednoznaczne określenie wysokości dotacji stanowi istotny element uchwały podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy i mieści się w zakresie zasad udzielania dotacji celowej. W konsekwencji powyższego, zdaniem Kolegium tut. Izby, to rada gminy jako jedyny organ dysponujący kompetencją do określania zasad udzielania dotacji, winna w uchwale określić jej wysokość w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ustalenie w uchwale jedynie górnych granic wysokości dotacji poprzez określenie, że wysokość dotacji może zostać udzielona: *"do 100% poniesionych kosztów"*, bądź określenie, że maksymalna kwota udzielanej dotacji wynosi 5.000 zł, nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości dotacji i jednocześnie powoduje swobodę ustalania kwoty tej dotacji. Po drugie, powoduje to także, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać, bowiem ustalenia organu stanowiącego są nieprecyzyjne. Kolegium tut. Izby wskazuje, że Rada Gminy przysługującej jej w tym zakresie kompetencji nie może scedować na organ wykonawczy. Z cytowanych zapisów uchwały wynika natomiast, że to Wójt Gminy będzie faktycznie decydował o ostatecznej wysokości przyznanej beneficjentowi dotacji.

Zdaniem Kolegium tut. Izby, na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska Rada Gminy Tczew winna była jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Podobne stanowisko w kwestii określenia przez radę gminy wielkości udzielanej dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 52/12 (opubl. W CBOSA), stwierdzając, że: *„Dla prawidłowego wydania uchwały w przedmiocie dotacji do przedsięwzięć w postaci przydomowych oczyszczalni ścieków właściwe było zatem takie ustalenie zakresu dotacji i stawek dotacji, których obliczenie nie sprawiałoby trudności beneficjentom w jej wyliczeniu, co przykładowo mogło zostać zrealizowane poprzez wskazanie w uchwale, że np.: „wnioskodawca może uzyskać dotację na realizację wskazanego przedsięwzięcia w wysokości 50% udokumentowanych fakturami wydatków, lecz nie więcej niż...”, które to zapisy – jak wskazuje praktyka – są powszechnie stosowane przez inne rady gminy (...).”*

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Kolegium tut. Izby podkreśla, że istotne naruszenie wskazanego przepisu, z wyżej przedstawionych przyczyn, stanowi samoistną przesłankę do orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości, niezależnie od innych stwierdzonych naruszeń prawa.

Analizując przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że w § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały zawarto postanowienie o następującej treści: *"Dotacja na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków na tej samej nieruchomości, co do zasady przysługuje tylko raz, chyba że występują szczególne okoliczności, które czynią zasadnym montaż kolejnej oczyszczalni na tej samej nieruchomości."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. W ocenie tut. organu nadzoru, Rada Gminy na podstawie ww. przepisu winna określić zasady udzielania dotacji w sposób wyczerpujący i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Zaniechanie określenia w sposób konkretny przypadków, kiedy można biegać się o dotację dla tej samej nieruchomości, pozostawia swego rodzaju dowolność organowi wykonawczemu,

a tym samym nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanym przepisie prawa.

W tym miejscu podkreślić raz jeszcze należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania winny być zatem formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, stanowienie przepisów prawa miejscowego, które zawierają sformułowania nieostre i nieprecyzyjne, narusza także zasadę określoności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz.483 z późn. zm.), a także prowadzi do naruszenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wynikającej z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie tut. Kolegium postanowienia § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, poprzez ustalenie dowolności w ustaleniu zasad udzielania kolejnej dotacji dla tej samej nieruchomości, mogą również skutkować nieuprawnionym różnicowaniem podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji, a tym samym prowadzić do naruszenia przepisu art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) gwarantującego prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, przytoczone zapisy badanej uchwały w powyższym zakresie naruszają art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska poprzez jego niepełną realizację oraz umożliwienie stosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w Załączniku Nr 2 do uchwały ustalono wzór wniosku o udzielenie dotacji, w którym zawarto zapis o następującej treści: *"Oświadczam, że:*

—(...),

—wyrażam zgodę na przetwarzanie podanych informacji i danych osobowych w celu weryfikacji złożonego wniosku."

Odnosząc się do powyższego organ nadzoru wskazuje, że przywołana powyżej regulacja dotycząca wymogu podpisania oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych wykracza poza zakres kompetencji określonych w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Ponadto zgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 RODO dane osobowe muszą być m.in. przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą. Przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest, co najmniej jeden z poniższych warunków:

- a) osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów;
- b) przetwarzanie 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;
- c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;
- d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;

- e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;
- f) przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

Powyższy przepis wskazuje zgodę - jako jedną z kilku przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. Zgoda jest jednak jednym z możliwych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem zasadne pozyskiwanie oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie podanych danych osobowych, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków wskazanych w cytowanych powyżej przepisach, w tym gdy przetwarzanie danych osobowych 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.

Zgodnie z art. 4 pkt 11 ww. rozporządzenia: *zgoda osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych.* Tut. organ zwraca także uwagę na treść motywu 42 i 43 preambuły RODO, z których wynika, że:

- *Wyrażenia zgody nie należy uznawać za dobrowolne, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie ma rzeczywistego lub wolnego wyboru oraz nie może odmówić ani wycofać zgody bez niekorzystnych konsekwencji.*
- *Aby zapewnić dobrowolność, zgoda nie powinna stanowić ważnej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w szczególnej sytuacji, w której istnieje wyraźny brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem, w szczególności gdy administrator jest organem publicznym i dlatego jest mało prawdopodobne, by w tej konkretnej sytuacji zgodę wyrażono dobrowolnie we wszystkich przypadkach. Zgody nie uważa się za dobrowolną, jeżeli nie można jej wyrazić z osobna na różne operacje przetwarzania danych osobowych, mimo że w danym przypadku byłoby to stosowne, lub jeżeli od zgody uzależnione jest wykonanie umowy - w tym świadczenie usługi - mimo że do jej wykonania zgoda nie jest niezbędna.*

Dobrowolność oznacza zatem sytuacje, w których zgoda na przetwarzanie nie jest uzależniona od wykonania umowy czy świadczenia usług, a przetwarzanie danych osobowych nie jest niezbędne do wykonania tej umowy. Osobie wyrażającej zgodę należy zagwarantować rzeczywisty i wolny wybór w momencie jej udzielenia oraz brak niekorzystnych konsekwencji w momencie jej wycofania. Zamieszczony w treści wniosku zapis o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, nie czyni zadość powyższym kryteriom.

Ponadto 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, żądania złożenia wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Z powyżej wskazanych przyczyn zapis badanej uchwały zawierający klauzulę w sprawie wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 4 pkt 11 RODO.

W podsumowaniu Kolegium tut. Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia."* (wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności, z powodu istotnego naruszenia przytoczonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały przepisów prawa, konieczne okazało się orzeczenie nieważności badanej uchwały w całości, dlatego też Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku 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