



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia środa, 27 grudnia 2023 r.

Poz. 12450

### UCHWAŁA NR 29/1542/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 19 grudnia 2023 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr LVI/418/23 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Kobyla Góra, w części obejmującej:

- w § 4 ust. 8,
- w § 4 ust. 12 lit. a,
- w § 7 ust. 2 pkt 1,
- w załączniku do uchwały pn. „WNIOSEK O UDZIELENIE DOTACJI CELOWEJ na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków położonym na terenie Gminy Kobyla Góra”:
  - pkt 2 w części pn. „OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY”,
  - pkt 11 w części pn. „WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW DO WNIOSKU”:
  - część pn. „Klauzula informacyjna z art. 13 RODO w celu związanym z realizacją wniosku o dotację na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”,
  - oświadczenie o treści: *"Oświadczam, że zapoznałam/zapoznałem się z treścią klauzuli informacyjnej w związku z przetwarzaniem moich danych osobowych."* wraz z wykropkowanym miejscem na złożenie podpisu,
  - część pn. „KLAUZULA INFORMACYJNA DOT. PRZETWARZANIA DANYCH – wniosek dot. zgody Wnioskodawcy”,
  - oświadczenie o treści: *"Oświadczam, że wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych."* wraz z wykropkowanym miejscem na złożenie podpisu,
- z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 grudnia 2023 r., Rada Gminy Kobyla Góra, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady

udzielenia dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Kobyla Góra.

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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 19 grudnia 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), zgodnie z którym w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Rada Gminy Kobyla Góra, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, podjęła badaną uchwałę.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Przedmiotowa uchwała w § 6 ust. 1 przewiduje udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie. W uzasadnieniu do badanej uchwały poinformowano, że: „projekt niniejszej uchwały został przesłany do prezesa urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.”.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

W § 4 ust. 8 badanej uchwały, Rada zawarła postanowienie o treści: „Wnioski ze skompletowanymi załącznikami należy składać w terminie wskazanym przez Wójta Gminy Kobyla Góra i ogłoszonym w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Kobyla Góra. O dacie złożenia wniosku decyduje data wpływu wniosku do Urzędu Gminy w Kobylej Górze”.

Określony w § 4 ust. 8 zapis oznacza scedowanie kompetencji w zakresie wyznaczenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji na organ wykonawczy, czyli Gminy, do czego Rada nie jest uprawniona. Jeśli zatem Rada Gminy nie ustali terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, to wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok.

Powyższa regulacja, w ocenie Kolegium Izby, wykracza poza dyspozycję art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż wskazany przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do scedowania na organ wykonawczy uprawnień do określenia zasad naboru wniosków. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy stanowi kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej.

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. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu

władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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”.

Natomiast jak wynika z uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. I GSK 169/21) przez pojęcie „zasady” należy rozumieć normy określające komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać, a także wskazujące zadania, na które może być udzielona dotacja. Zasady udzielania dotacji, to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku oraz forma załatwienia wniosku (por. A. Ginter, A. Michalak, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; pub. Lex 2016 r.). Odnosząc się także do zasad języka polskiego wskazać należy, że słowo „zasada” oznacza prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formułę wyjaśniającą to prawo; normę postępowania w danych okolicznościach (por. Słownik Języka Polskiego PWN). Dotacje przyznawane na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są dotacjami celowymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) i podlegają określönemu w tej ustawie charakterystycznemu dla dotacji reżimowi prawnemu, na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt. III SA/Po 4/17).

W konsekwencji zapis § 4 ust. 12 lit. a przedmiotowej uchwały w brzmieniu "złożenie wniosku po terminie:" oraz § 7 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „zostały złożone po terminie;” będą bezprzedmiotowe.

Analiza załącznika do badanej uchwały pn. Wniosek o udzielenie dotacji celowej wykazała, że w części pn. „OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY”, w pkt 2 Rada zawarła obowiązek złożenia oświadczenia w brzmieniu: „nie zalegam z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-publiczno-prawnych”.

W ocenie Kolegium Izby taki zapis przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały dotyczącej zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Rada Gminy jest zobowiązana do ścisłego przestrzegania granic ustawowego upoważnienia. Upoważnienie zawarte w art. 81 ust. 1 ww. ustawy nie przyznaje Radzie kompetencji do uzależnienia udzielania konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku nie zalegania w opłatach na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. Ponadto taki warunek nie został określony w badanej uchwale. Zatem żądanie złożenia takiego oświadczenia stanowi nieuprawnione żądanie Rady względem podmiotu składającego oświadczenie.

Ponadto w „WYKAZIE ZAŁĄCZNIKÓW DO WNIOSKU” w pkt 11 wymieniono „Podpisaną klauzulę RODO” oraz w części końcowej załącznika, Rada zawarła również:

- „Klauzulę informacyjną z art. 13 RODO w celu związanym z realizacją wniosku o dotację na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków”, w której sformułowała klauzulę informacyjną;

- obowiązek złożenia oświadczenia o treści: „*Oświadczam, że zapoznałam/zapoznałem się z treścią klauzuli informacyjnej w związku z przetwarzaniem moich danych osobowych.*” wraz z wykropkowanym miejscem na złożenie podpisu;

- część pn. „KLAUZULA INFORMACYJNA DOT. PRZETWARZANIA DANYCH – wniosek dot. zgody Wnioskodawcy” o treści: „*Zgodnie z art. 6 ust.1 lit a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego*

*Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych RODO) (Dz.U. UE. l z 2016r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.), w związku ustawą z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840), podają dane osobowe w zakresie numeru telefonu i adresu email, w celu umożliwienia realizacji zadania, w tym prowadzenia postępowania dla osób wnioskujących o dotację na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.”;*

• obowiązek złożenia oświadczenia o treści: „*Oświadczam, że wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych.*” wraz z wykropkowanym miejscem na złożenie podpisu.

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 wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowanej władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. 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 podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679.

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. 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). 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 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym przepis art. 81 ust. 1, 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 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469), 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).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), 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 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), w którym sąd stwierdza, 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 (...).*

Analiza załącznika do badanej uchwały pn. Wniosek o udzielenie dotacji celowej wykazała również, że w części pn. „OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY”, w pkt 1 Rada zawarła postanowienie w brzmieniu: *"Oświadczam, że zapoznałem się z treścią uchwały ..... Rady Gminy Kobyla Góra określania zasad udzielenia dotacji na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków położonych na terenie Gminy Kobyla Góra."*

Kolegium Izby wskazuje, że załącznik do badanej uchwały stanowi jej integralną część i dotyczy tylko tej konkretnej uchwały, pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium nieuzasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że stosownie do przepisu art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Wójt obowiązany jest do przedłożenia Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał i zarządzeń objętych zakresem nadzoru Izby w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Przedmiotowa uchwała (z dnia 22 maja 2023 r.) została doręczona 1 grudnia 2023 r., zatem ze znacznym przekroczeniem ustawowego terminu.

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.