



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 lutego 2023 r.

Poz. 1931

### UCHWAŁA NR 6/265/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 8 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr LIX/720/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 9 stycznia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w części obejmującej:

- § 6 ust. 3 pkt 3 uchwały,
- § 6 ust. 4 uchwały,
- § 9 ust. 2 uchwały,
- w załączniku Nr 1 do uchwały stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji:
  - w pkt III „Kalkulacja przewidywanych prac lub robót budowlanych (koszty realizacji zadania) wyrażenie o treści „*Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie zestawień*”,
  - pkt IV „*Inne uwagi lub informacje dotyczące zadania*”,
  - w pkt V „Lista załączników” ppkt 8 o treści: „*Inne załączniki oraz ewentualne rekomendacje i opinie (podać jakie)*”,
  - w pkt VI „Oświadczenia” ppkt 5 o treści: „*nie zalegam/my z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych*”,
  - w pkt VI „Oświadczenia” ppkt 7 o treści: „*jest mi/nam znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu, albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny*”,
- załącznik Nr 2 do Wniosku pn. „Klauzula informacyjna administratora danych”, z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

II. Stwierdza, że uchwała Nr LIX/720/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 9 stycznia 2023 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, podjęta została z naruszeniem przepisów art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.).

III. Uznaje, że naruszenie prawa w pkt II ma charakter nieistotny.

## Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 10 stycznia 2023 r., Rada Miejska w Obornikach, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczenia oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

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 wskazanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 8 lutego 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby, po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a).

Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

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), 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 Miejska w Obornikach, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz mając na uwadze postanowienia uchwały nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, zdecydowała o podjęciu uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczenia oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, w dniu 9 stycznia 2023 r. podjęła badaną uchwałę. Brak zatem podstaw do wskazywania w podstawie prawnej badanej uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 11 stycznia 2023 r., pod poz. 296.

Z treści § 3 uchwały Nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (dalej „Program”) wynika, że:

1) dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach zadań wnioskodawcy polegających na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840),

2) dofinansowanie z Programu może być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących:

— finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków, do którego tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku

zobowiązaniowego posiada wnioskodawca lub jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych, podlegająca wnioskodawcy;

– udzielanie przez wnioskodawcę dotacji, o której mowa w art. 81 ustawy o ochronie zabytków, na nakłady konieczne, określone w art. 77 ustawy o ochronie zabytków, na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, o którym mowa w art. 8 ustawy o ochronie zabytków, lub znajdującym się w ewidencji zabytków wskazanej w art. 22 ustawy o ochronie zabytków.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Biorąc pod uwagę powyższe właściwość Rady odnośnie stanowienia w zakresie zasad udzielania dotacji, winna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych postanowień określających komu mogą być udzielane dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać. Przepis kompetencyjny stanowi wprost jedynie o „zasadach udzielania dotacji”, a więc nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia trybu rozliczania czy trybu kontroli.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 160/17), zgodnie z którym: „z art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie upoważnienie do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, a już nie trybu, sposobu czy warunków jej rozliczenia oraz kontroli zleconych zadań”.

Jak wskazano powyżej, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

W § 6 ust. 4 uchwały postanowiono, że załącznikiem do uchwały o przyznaniu dotacji będzie „wzór umowy o przyznaniu dotacji zawartej pomiędzy Gminą Oborniki a Dotowanym”.

Następnie w § 9 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „umowa o przyznaniu dotacji określać będzie co najmniej:

- 1) nazwę i szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonalności;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji;
- 7) zasady promocji.”.

Kolegium Izby wskazuje, że regulacje zawarte w § 6 ust. 4 i w § 9 ust. 2 uchwały, a dotyczące ustalenia elementów umowy o przyznaniu dotacji, nie znajdują umocowania w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż odnoszą się do materii uregulowanej w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), zgodnie z którymi zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby, postanowienia § 9 ust. 2 uchwały modyfikują regulacje przepisu art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do jego kompetencji należy zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej o treści określonej przepisami ustawy o finansach publicznych. Brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do określania treści umowy o udzielenie dotacji.

Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

Kolegium Izby stwierdza, że zapis § 6 ust. 3 pkt 3 uchwały o treści *"tytuł zadania określający prace lub roboty budowlane przy obiekcie zabytkowym, na wykonanie których"* stanowi częściowe powtórzenie regulacji zawartej w postanowieniu § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały.

Ponadto w załączniku Nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji (...)” w pkt III pn. „Kalkulacja przewidywanych prac lub robót budowlanych (koszty realizacji zadania)” znajduje się obszar do uzupełnienia pn. „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie zestawień”, w pkt IV pn. „Inne uwagi lub informacje dotyczące zadania” obszar na wpisanie dodatkowych uwag lub informacji Wnioskodawcy, a w pkt V pn. "Lista załączników" w ppkt 8 obszar do uzupełnienia pn. "Inne załączniki oraz ewentualne rekomendacje i opinie (podać jakie)".

Odnosząc się do ww. zapisów, Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecznicy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Z przywołanych zapisów nie wynika bowiem jakich dodatkowych informacji może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Zakres uchwały winien 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., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W załączniku Nr 1 do uchwały w pkt VI pn. „Oświadczenia” w ppkt 5 Rada zawarła obowiązek złożenia oświadczenia w brzmieniu: *„Oświadczam/my, że: (...) nie zalegam/my z płatnościami na rzecz podmiotów 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 Gminy kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku niezalegania z opłatami 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.

Ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych naruszałoby art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że uchwała w § 3 ust. 1 wskazuje, że o udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty posiadające tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązującego, brak jest podstaw do ustanawiania przez Radę ograniczeń podmiotowych w tym zakresie. Rada nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Ponadto w załączniku Nr 1 do uchwały w pkt VI pn. „Oświadczenia” w ppkt 7 Rada zawarła obowiązek złożenia oświadczenia w brzmieniu: [pisownia oryginalna]: „*Oświadczam/my, że (...) jest mi/nam znana odpowiedzialność karna, w szczególności za złożenie podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu, albo złożenie nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności mających istotne znaczenie dla uzyskania dofinansowania, wynikająca z art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny.*”.

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności przywołany wyżej art. 81 ust. 1 ustawy - nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający wniosek, obowiązku podania danych czy informacji pod groźbą odpowiedzialności karnej. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) wskazał, że: „Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że 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 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. Wskazane przepisy (...) nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać.”. W analizowanym przypadku – ustawa o ochronie i opiece nad zabytkami również nie przewiduje takiej możliwości.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale wskazanego powyżej obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości badanej uchwały.

Ponadto analiza badanej uchwały wykazała, iż załącznik Nr 1 do badanej uchwały zawiera załącznik Nr 2 do Wniosku pn. „Klauzula informacyjna administratora danych”, w której Rada Gminy sformułowała klauzulę informacyjną.

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. 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).

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 2022 r. poz. 2519, z późn. zm.), 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 (...).”

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważnia organ stanowiący do określenia zasad udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności powyższych zapisów, zawierających istotne naruszenia prawa.

Kolegium Izby wskazuje, że w sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielenie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Z przedmiotowej uchwały nie wynika jednoznacznie jak pomoc ma być na jej podstawie udzielana. Jednakże we wzorze wniosku o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (załącznik Nr 1 do uchwały) Rada Gminy postanowiła, że do wniosku o udzielenie dotacji w przypadku przedsiębiorców należy załączyć „Informację o otrzymanej pomocy de minimis”, która stanowi załącznik Nr 1 do wniosku.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (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.

Burmistrz Obornik pismem z dnia 16 stycznia 2023 r. (znak: BPF.4125.1.2023), doręczonym tut. Izbie w dniu 16 stycznia 2023 r., poinformował, że projekt uchwały nie był zgłoszony Prezesowi UOKiK (nie odniesiono się w piśmie do zgłoszenia projektu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa). Złożone wyjaśnienia dowodzą, że w przedmiotowej sprawie nie został zachowany tryb podjęcia uchwały, określony w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Za pismem z dnia 19 stycznia 2023 r. (znak: BPF.4125.1.2023) Burmistrz Obornik przekazał opinię Prezesa UOKiK w sprawie podjętej uchwały, tj. pismo z dnia 17 stycznia 2023 r. (znak: DMP-1.52.9.2023). W tymże piśmie Prezes UOKiK wskazał m.in., co następuje: „*W przypadku gdy na podstawie przedmiotowej uchwały ma być udzielona pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013, należy w niej wprowadzić odesłanie do przepisów tego rozporządzenia. Jednocześnie w uchwale należy wprowadzić przepisy umożliwiające podmiotowi udzielającemu pomocy skuteczne jej nadzorowanie i monitorowanie. (...) W związku z powyższym, w uchwale należy zobowiązać podmioty ubiegające się o pomoc de minimis do przedstawienia:*

a) *wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, jakie otrzymały w roku, w którym ubiegają się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie oraz*

b) *informacji określonych w rozporządzeniu Rady ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.).*

*Informuję również, że na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań, okres obowiązywania rozporządzenia 1407/2013 został przedłużony do 31 grudnia 2023 r. Ponadto po upływie ww. okresu, wszelkie środki pomocy de minimis spełniające warunki w nim określone, można wdrażać w sposób prawomocny przez kolejne 6 miesięcy. Oznacza to zatem, że o ile okres*

*obowiązki danego programu pomocowego nie został ograniczony do konkretnej daty, będzie można na jego podstawie udzielać pomocy de minimis, w oparciu o zasady określone w rozporządzeniu 1407/2013, do 30 czerwca 2024 r. W celu zachowania większej przejrzystości reguł, zasadne jest ograniczenie bezpośrednio w treści uchwały możliwości udzielania pomocy de minimis na jej podstawie, zgodnie z czasem obowiązywania rozporządzenia 1407/2013. (...).”*

W piśmie z dnia 19 stycznia 2023 r. (znak: BPF.4125.1.2023) Burmistrz Obornik poinformował, że ww. „uwagi określone w treści opinii, w szczególności zapisy zobowiązujące podmioty ubiegające się o pomoc de minimis zostaną wprowadzone w formie zmiany ww. uchwały na najbliższej sesji w dniu 25 stycznia br. Rady Miejskiej w Obornikach w brzmieniu określonym w załączonym projekcie. Ponadto wyjaśniam, iż podjęta uchwała wraz z projektem zmian została również przesłana do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.”

W dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Obornikach podjęła uchwałę Nr LX/726/23 zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, tj. uchwałę Nr LIX/720/23, dostosowując jej brzmienie do zaleceń i uwag Prezesa UOKiK.

Kolegium Izby wskazuje, że Burmistrz nie przedłożył tut. Izbie do dnia rozpatrzenia przedmiotowej uchwały opinii ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Powyższe ustalenia wskazują, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia przepisów art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu oraz projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, którzy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Kolegium Izby, mając jednak na względzie podjęte przez Jednostkę działania (następcze) uznało, że ww. naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 14 przedmiotowej uchwały uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Natomiast, jak wynika z brzmienia § 3 ust. 4 uchwały, wnioski o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków należy składać w terminie do dnia 26 stycznia 2023 r.

Zainteresowane otrzymaniem dotacji podmioty miały zaledwie jeden dzień na złożenie wniosku od dnia wejścia w życie przedmiotowej uchwały (26 stycznia 2023 r.).

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że uchwała Nr LX/726/23 zmieniająca uchwałę w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków, ich rozliczania oraz kontroli w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Do dnia rozpatrzenia sprawy przedmiotowej uchwały, uchwała zmieniająca nie została opublikowana, Ponadto w uchwale zmieniającej nie wprowadzono nowego terminu składania wniosków, co skutkuje tym, że wnioskodawcy nie mogą złożyć dokumentów i podać informacji w niej wyszczególnionych w wymaganym badaną uchwałą terminie.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie pkt I 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.