



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 5494

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.5.5.2015.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2015 r.

Na podstawie Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 5, § 10 ust. 2 oraz § 17 we fragmencie „na zasadach określonych przez wynajmującego”, Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XV/92/15 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 29 października 2015 roku w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej Nr L/315/2010 z dnia 26 marca 2010 r., w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Boguszów-Gorce i jej jednostkom organizacyjnym.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 29 października 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r. poz. 1515), oraz art. 59 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach przyjęła uchwałę Nr XV/92/15 w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej Nr L/315/2010 z dnia 26 marca 2010 r., w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Boguszów-Gorce i jej jednostkom organizacyjnym, do której załącznik Nr 1 stanowią „Zasady umarzania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Boguszów-Gorce za korzystanie z lokalu mieszkalnego i/lub lokalu socjalnego – w ramach Programu pomocy osobom i rodzinom zadłużonym – zwanym dalej „Programem”

Przedmiotowa uchwała, wraz z załącznikiem, została przesłana pismem z 4 listopada 2015 r., nr WOP.BR.0711.15.2015 i wpłynęła do organu nadzoru 6 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 5 pkt 5 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XV/92/15 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 29 października 2015 roku w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej Nr L/315/2010 z dnia 26 marca 2010 r., w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Boguszów-Gorce i jej jednostkom organizacyjnym, z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) oraz art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

- § 10 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XV/92/15 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 29 października 2015 roku w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej Nr L/315/2010 z dnia 26 marca 2010 r., w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności mających charakter

cywilnoprawny przypadających gminie Boguszów-Gorce i jej jednostkom organizacyjnym, z istotnym naruszeniem art. 1 pkt 1, art. 5 i art. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.) oraz art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

- § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XV/92/15 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 29 października 2015 roku w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej Nr L/315/2010 z dnia 26 marca 2010 r., w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie Boguszów-Gorce i jej jednostkom organizacyjnym, we fragmencie „na zasadach określonych przez wynajmującego”, z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w zw. z art. 23 ust. 7a i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.).

Podjętą niniejszą uchwałą Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach działała w oparciu o art. 59 ust. 1 – 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 59 ust. 1 – 3 tej ustawy: „W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4(ust. 1). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg(ust. 2). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1(ust. 3).”

W § 5 pkt 5 Załącznika do uchwały postanowiono, że „zajmujący lokal, chcąc przystąpić do programu obowiązany jest wyrazić zgodę na przetwarzanie danych osobowych zawartych w dokumentach składanych w celu przystąpienia do programu, stosownie do postanowień art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.)”. W ocenie organu nadzoru wymóg wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych zawartych w dokumentach składanych w celu przystąpienia do programu nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej uprawniającej do podjęcia niniejszej uchwały, zawartej w art. 59 ust. 1 – 3 ustawy o finansach publicznych. Wymóg złożenia przez zajmującego lokal oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie takich danych nie może stanowić warunku przystąpienia do Programu, bowiem zapis ten nie mieści się w zakresie pojęć: „zasady, sposób i tryb udzielania ulg”, do których określenia, na mocy art. 59 ust. 2 Rada była legitymowana. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co 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 administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych: "Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych; 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą; 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra

publicznego; 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą". Jak wynika, z brzmienia wyżej przytoczonego ustępu, zgoda osoby zainteresowanej jest jednym spośród, lecz nie jedynym, czynnikiem legalizującym przetwarzanie danych osobowych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. Według art. 7 pkt 2 powołanej ustawy przez przetwarzanie danych 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 związku z regulacjami zawartymi w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, uprawniającymi do ustalenia, zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, istnieje podstawa prawna do żądania przez Radę Miejską od zajmujących lokal chcących przystąpić do Programu danych niezbędnych do analizy złożonego wniosku. Należy tutaj wskazać, że zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, ich przetwarzanie, jest dopuszczalne m.in. gdy „jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa” (pkt 2), oraz jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą (pkt 3). W świetle powyższych przepisów, należy stwierdzić, że w omawianym przypadku możliwość przetwarzania danych osobowych, zawartych w dokumentach składanych w celu przystąpienia do Programu, nie może być uzależniona od zgody osoby składającej wniosek, tylko od oceny niezbędności danych w celu ustalenia spełnienia warunków upoważniających do uczestnictwa w Programie. 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 (J. Barta, R. Markiewicz, "Ochrona danych osobowych. Komentarz", Zakamycze 2002, s. 405). Na podobnym stanowisku, stanął WSA w Krakowie, który w wyroku z 10 marca 2015 roku, sygn. akt I SA/Kr 103/15 stwierdził, że : „W art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wymienione zostały przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych. Przykładowo art. 23 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wskazuje zgodę jako przesłankę 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 § 10 ust. 2 Załącznika do uchwały wskazano, że „wszelkie zobowiązania podatkowe wynikające z przystąpienia do programu obciążają dłużnika”. Stwierdzić należy, że Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach nie miała, na mocy art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, legitymacji do stanowienia w tym zakresie. Zgodnie ze wskazanym przepisem Rada, może określić jedynie „zasady, sposób i tryb udzielania ulg”. Obciążenie dłużnika przystępującego do programu, wskazanymi zobowiązaniami podatkowymi, nie znajduje podstaw, w ukształtowanym przez ustawodawcę katalogu, bowiem zobowiązania podatkowe, nie stanowią desygnatu, żadnego ze wskazanych pojęć. Prowadzi to, do stwierdzenia, że Rada, ustanawiając § 10 ust. 2 Załącznika, przekroczyła swoją kompetencję. Ponadto należy w tym miejscu zaznaczyć, że zobowiązania podatkowe normuje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), która określa to wprost w art. 1 pkt 1. W art. 5 Ordynacja definiuje zobowiązanie podatkowe jako „wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego” oraz, w art. 7 określa, że „podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu”. Powyższe przepisy wskazują jednoznacznie, że o tym, na jakim podmiocie ciąży zobowiązanie podatkowe, decydują przepisy tzw. szczegółowego prawa podatkowego, na które składają się poszczególne ustawy podatkowe. Regulują one bowiem kształt obowiązku podatkowego, który ulegając w konkretnym przypadku indywidualizacji przekształca się w zobowiązanie podatkowe. Zajmujący lokal przystępujący do Programu, nie może stać się stroną stosunku podatkowoprawnego ani na mocy porozumienia zawartego w ramach Programu, ani treści § 10 ust. 2 Załącznika do uchwały. To ustawodawca regulując poszczególne daniny publiczne, określił na jakim podmiocie, ciąży zobowiązanie podatkowe i modyfikacja tych postanowień stanowi istotne naruszenie prawa. Warto w tym miejscu przytoczyć, zbliżony do stanowiska organu

nadzoru, wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2008 roku sygn. akt III SA/Wa 1887/07, w którym Sąd podzielił wcześniejszą argumentację NSA (wyrok z dnia 6 sierpnia 1992 r., sygn. akt III SA 709/92, POP 1993, z. 4, poz. 62), stwierdzając, że „obowiązek podatkowy powstaje w warunkach przez prawo określonych, niezależnie od woli podmiotów temu obowiązkowi podlegających, czy też podmiotów ustawowo zobowiązanych do stosowania różnych środków jego realizacji”.

W § 17 Załącznika określono, że „na wniosek dłużnika należność może zostać odpracowana, na zasadach określonych przez wynajmującego”. Analizując treść wskazanej jednostki redakcyjnej, należy powrócić do stanowiącego podstawę prawną przedmiotowej uchwały art. 59 ustawy o finansach publicznych. Art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych legitymuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, polegających na umorzeniu, odroczeniu lub rozłożeniu na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym. Wskazany przepis określa jednoznacznie, że organem właściwym w sprawie określenia zasad, o których mowa w § 17 Załącznika jest organ stanowiący czyli, w tym przypadku Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach. Rada nie może, bez wyraźnego upoważnienia, subdelegować kompetencji, które ustawa wprost jej przyznaje. Zasady na jakich należność może zostać odpracowana, mogą zostać, w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych, określone jedynie przez organ stanowiący, którym w tym przypadku jest Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach. Nie może ona przekazać tej kompetencji Wynajmującemu, tym bardziej, że zgodnie, z art. 25 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 7a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.), jest nim organ wykonawczy- Burmistrz, który zgodnie z treścią przytoczonych przepisów gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, w tym wydzierżawia, wynajmuje i użycza nieruchomości wchodzące w skład zasobu. Burmistrzowi Gminy Boguszów-Gorce, jako na mocy, art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organowi wykonawczemu tej jednostki samorządu terytorialnego, nie przysługuje kompetencja do określenia zasad, sposobu i trybu przyznawania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z czego wynika, że § 17 Załącznika w zakresie, w jakim przyznaje wynajmującemu prawo do określenia przedmiotowych zasad, istotnie narusza prawo.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru czyli Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz