DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22 października 2015 r.

Poz. 3227

Elektronicznie podpisany przez:
Jacek Zbigniew Karpiński
Data: 2015-10-22 15:12:21

UCHWAŁA NR 224/G286/D/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 14 października 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1515), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: z 2013r. poz. 1232 z późn. zm.), art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), § 115 i § 116 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908),), art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014r. poz. 1182 z późn. zm.)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 56/XII/2015 Rady Gminy Trzebielino z dnia 2 września 2015 r. w sprawie: dotacji ze środków budżetu Gminy Trzebielino na budowę studni wierconych

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 2 września 2015 roku Rada Gminy Trzebielino podjęła uchwałę Nr 56/XII/2015 w sprawie: dotacji ze środków budżetu Gminy Trzebielino na budowę studni wierconych. Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 15 września 2015 roku, zaś w dniu 14 października 2015 roku była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Trzebielino podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 7 ust. 1 pkt 3, art.18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona 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, przyjęła „Regulamin przyznawania dotacji ze środków budżetu Gminy Trzebielino na budowę studni wierconych" w brzmieniu stanowiącym załącznik do 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.

W § 1 Regulaminu Rada Gminy postanowiła określić „zasady przyznawania osobom fizycznym dotacji z budżetu Gminy Trzebielino na przedsięwzięcia polegające na budowie studni wierconych, które zapewnią zaopatrzenie w wodę pitną dla istniejących budynków mieszkalnych na terenie Gminy Trzebielino."

W § 2 Regulaminu Rada określiła natomiast warunki uzyskania dotacji przez osoby fizyczne i grupę osób „posiadających nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym na terenie Gminy Trzebielino, którego

nie ma możliwości podłączenia z przyczyn technicznych lub ekonomicznych do zbiorczej sieci wodociągowej. W przypadku grupy osób, wniosek powinna złożyć jedna osoba, która posiada tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie się znajdować studnia. Do wniosku powinny zostać załączone umowy zawarte z pozostałymi użytkownikami studni, potwierdzające zamiar współuczestnictwa w realizacji przedsięwzięcia."

Ponadto Rada Gminy w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu określiła, że do wniosku o udzielenie dofinansowania beneficjent winien dołączyć oświadczenie o tym, że: „nie posiada zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem gminy Trzebielino;".

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby powyższymi zapisami uchwały Rada Gminy zawęziła kategorię potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z treści ww. przepisu wynika, że dotacje celowe mogą być udzielone:
1) podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (i jest to katalog otwarty), a w szczególności osobom fizycznym, osobom prawnym, wspólnotom mieszkaniowym, przedsiębiorcom oraz
2) jednostkom sektora finansów publicznych będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Zdaniem Kolegium Izby ustawodawca wskazał w ww. przepisie przykładowe kategorie podmiotów, do których podejmowana przez radę gminy uchwała może zostać skierowana. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności" wskazuje na możliwość rozszerzenia tego kręgu. Takie przykładowe wskazanie oznacza, że właściwy organ może wskazywać inne jeszcze kategorie podmiotów, które nie zostały wymienione w tym przepisie.

W ocenie tutejszej Izby w ww. ustawie określony więc został krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Rada Gminy przedmiotową uchwałą ograniczyła natomiast krąg podmiotów w ramach wybranej kategorii beneficjentów spośród uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotację, gdyż uzależniła możliwość ubiegania się o nią od spełnienia, między innymi, dodatkowych warunków nieprzewidzianych ustawą Prawo ochrony środowiska. W ocenie Kolegium Izby rada gminy wykonując postanowienia ustawy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów, spośród wybranych kategorii podmiotów, którym przyznaje dotację.

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 zakresie 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, 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, wydając uchwałę na podstawie art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie może zatem modyfikować (zawężać) 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 2015r. 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 dofinansowanie 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 § 116 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy posłużyła się w cytowanych wyżej postanowieniach uchwały sformułowaniem „tytuł prawny” do nieruchomości, który został zdefiniowany w art. 3 pkt 41 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z powyższym przepisem przez tytuł prawny na gruncie wskazanej ustawy rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. Z treści wzoru umowy, stanowiącej załącznik do Regulaminu, wynika natomiast, że tytułem prawnym, jaki miałby uprawniać do dotacji jest prawo własności nieruchomości.

Powyższy sposób unormowania zasad udzielania dotacji poprzez używanie niespójnych z ustawą Prawo ochrony środowiska pojęć wykracza, zdaniem Kolegium tut. Izby, poza zakres upoważnienia do podjęcia badanej uchwały.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 8 Regulaminu stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Rada Gminy określiła, że: „Wysokość udzielonej dotacji może wynosić maksymalnie 50% udokumentowanych kosztów przedsięwzięcia ale nie więcej niż 6.000,00 zł (słownie złotych: sześć tysięcy złotych).”

Zdaniem Kolegium Izby ustalenie w uchwale Rady Gminy, że wysokość udzielonej dotacji może wynosić maksymalnie 50% udokumentowanych kosztów przedsięwzięcia, ale nie więcej niż 6.000,00 zł, nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do jej ustalenia na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy zgodnie z zapisem 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, 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”.

Jednocześnie w wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło w treści § 10 ust. 1 Regulaminu zapis iż: „W ciągu 5 lat od daty przyznania dofinansowania Wójt Gminy Trzebielino lub osoby przez niego upoważnione uprawnione są do kontrolowania prawidłowej eksploatacji studni.”, a w § 10 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, iż: „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 też z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009r. (sygn. akt I SA/Kr 1106/08).

W nawiązaniu do powyższego Kolegium 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 orzecznictwie 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 Izby stwierdziło także, że Rada Gminy umieściła w załączniku do Regulaminu wzór umowy z beneficjentem oraz w treści § 11 Regulaminu zamieściła odesłanie do złączonego wzoru umowy.

W ocenie Kolegium 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 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 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 Izby, zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

Dodatkowo w § 6 ust.1 pkt 2 lit. e 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 roku o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 poz.1182 ze 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 jakiekolwiek 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.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Józef Orłowski