



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22 października 2015 r.

Poz. 3228

UCHWAŁA NR 225/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. 4-6 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.), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.), 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.) oraz § 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)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 55/XII/2015 Rady Gminy Trzebielino z dnia 2 września 2015 r. zmieniającej uchwałę nr 224/XXXVI/2014 w sprawie: dotacji ze środków budżetu Gminy Trzebielino na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 2 września 2015 roku Rada Gminy Trzebielino podjęła uchwałę Nr 55/XII/2015 zmieniającą uchwałę nr 224/XXXVI/2014 w sprawie: dotacji ze środków budżetu Gminy Trzebielino na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków. Powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 15 września 2015 r., zaś w dniu 14 października 2015 roku była ona przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Gminy Trzebielino podjęła ww. uchwałę, powołując się w podstawie prawnej na przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 400a ust. 1 pkt 5 i art. 403 ust. 2, 4-6 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 Trzebielino, jak wynika z § 1 uchwały, postanowiła dokonać zmiany treści „Regulaminu przyznawania dotacji ze środków budżetu Gminy na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków” poprzez nadanie mu brzmienia stanowiącego treść załącznika do badanej uchwały.

Jak wynika z § 1 Regulaminu, Rada Gminy postanowiła określić w nim „zasady przyznawania osobom fizycznym dotacji z budżetu Gminy Trzebielino na przedsięwzięcia polegające na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków (...)”.

Jednakże w § 2 ust. 1 Regulaminu, określającym warunki uzyskania dotacji, Rada Gminy wskazując podmioty uprawnione do ubiegania się o dotację posłużyła się zapisem „osoby i podmioty”, nie określając bliżej o jakie podmioty chodzi. Zdaniem Kolegium sformułowanie § 2 ust. 1 Regulaminu, w którym ustanowiono bliżej nieokreślone „osoby i podmioty” jako beneficjentów dotacji jest nieprecyzyjne, szczególnie na tle zapisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z treści art. 403 ust. 4 tej ustawy, przywołanego w podstawie prawnej uchwały wynika, że dotacje celowe mogą być udzielone:

- 1) podmiotom niezaliczonym 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 z określenia przyjętego w § 2 ust. 1 Regulaminu („osoby i podmioty”) nie wynika, które z wymienionych w tym przepisie podmiotów, poza wskazanymi wprost w § 1 Regulaminu osobami fizycznymi, mogą ubiegać się o dotacje z budżetu gminy na przydomowe oczyszczalnie ścieków.

W ocenie Kolegium tutejszej Izby Rada Gminy może udzielić dotacji celowej w ramach art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, dla poszczególnych kategorii podmiotów wskazanych w tym przepisie, jednak musi precyzyjnie określić, jakie konkretnie podmioty mogą ubiegać się o dotacje z budżetu.

Na konieczność precyzyjnego określania treści uchwał przez radę gminy zwrócił też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny oz. w Gdańsku. W wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94 Sąd podkreślił, że „zasadą jest, iż uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”.

Zdaniem Kolegium Izby, mimo braku precyzyjnego wskazania przez Radę Gminy do kogo kieruje środki z budżetu na przydomowe oczyszczalnie ścieków, poza osobami fizycznymi, użyte określenie „osoby i podmioty” wskazuje jednak, że przyznawana dotacja po stronie wnioskodawcy stanowić może w niektórych przypadkach pomoc publiczną, zatem, zdaniem Kolegium tut. Izby, zastosowanie ma treść art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym w przypadku, gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Wprowadzenie i udzielanie pomocy de minimis obwarowane jest szczególnymi wymogami, określonymi w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a w szczególności powinnością przedstawienia projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (art. 7 ust. 3 ww. ustawy).

Tymczasem z uzyskanych informacji wynika, że przed podjęciem badanej uchwały Rada Gminy nie przedstawiła projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Powyższe stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło w § 2 Regulaminu określającym warunki uzyskania dotacji przez „osoby i podmioty”, że Rada Gminy zawarła postanowienie w pkt 1 lit. a o treści: „posiadają tytuł prawny do nieruchomości mieszkaniowej, na terenie gminy Trzebielino;”. Ponadto w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu Rada Gminy określiła treść oświadczenia, jakie beneficjent winien dołączyć do wniosku o udzielenie dofinansowania o tym, że: „nie posiada zaległości z tytułu podatków, opłat i innych należności względem gminy Trzebielino”.

Powyższymi zapisami uchwały, w ocenie Kolegium Izby, Rada ograniczyła krąg beneficjentów uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotację, gdyż ograniczyła wymienione w ustawie podmioty do tych, które spełnią postanowienia Rady Gminy zawarte w § 2 pkt 1 lit. a oraz w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu, tj. spełnią dodatkowe warunki nieprzewidziane ustawą.

Zdaniem Kolegium Izby ustawodawca wskazał w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 również, 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 uprawnionych 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 (zawęzać) 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 dofinansowania 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.”

Ponadto postanowienia te naruszają przepis § 116 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym 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, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. Z treści wzoru umowy, stanowiącej załącznik do Regulaminu, wynika natomiast, że tytułem prawnym, jaki miałyby 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.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium tutejszej Izby stwierdziło także 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

przydomowej oczyszczalni.”, a w § 10 ust. 2 postanowienie, że: „W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w eksploatacji, w szczególności zniszczenia, czy trwałego uszkodzenia oczyszczalni, 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 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 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).

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że zgodnie z § 11 Regulaminu Rada Gminy umieściła w załączniku do przedmiotowego Regulaminu wzór umowy z beneficjentem.

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 iż: „wyraża zgodę 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. 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 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 ocenie Kolegium tut. Izby składany przez uprawniony podmiot wniosek zawierający ww. klauzulę nie uprawnia w tym zakresie 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