



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2016 r.

Poz. 2985

UCHWAŁA NR 183/G263/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 11 sierpnia 2016 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 403 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. nr 59, poz.404 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXVII/185/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rzeczenica przy udziale środków uzyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

.. W dniu 20 lipca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXVII/185/16 Rady Gminy Rzeczenica z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu określającego zasady dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rzeczenica przy udziale środków uzyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

Uchwała ta, przekazana tut. Izbie przez Wojewodę Pomorskiego według właściwości rzeczowej, była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 11 sierpnia 2016 r.

Badaną uchwałą Rada Gminy Rzeczenica przyjęła "Regulamin określający zasady dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rzeczenica przy udziale środków uzyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku", stanowiący załącznik do tejże uchwały, w którym określiła zasady oraz tryb postępowania o udzielenie osobom fizycznym dotacji celowej na ten cel.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", a także została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 2 ust. 1 ww. Regulaminu ustalono, że: "Ubiegającym się o dofinansowanie zadania mogą być osoby fizyczne, zamierzające zrealizować zadanie związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z obiektów zlokalizowanych na nieruchomości położonej na terenie gminy Rzeczenica, do której posiadają tytuł prawny.". Jednocześnie Rada Gminy w załączonym do Regulaminu wzorze wniosku o dofinansowanie, w objaśnieniach do wniosku, jako rodzaj obiektu budowlanego, którego może również dotyczyć wniosek, wskazała "budynek przemysłowy".

W związku z powyższymi ustaleniami, przy braku w badanej uchwale i Regulaminie zastrzeżenia, że wniosek nie może dotyczyć obiektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że udzielenie dotacji może wiązać się z zagadnieniem udzielenia pomocy de minimis, o której mowa w art. 403 ust. 6 zd. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z ww. przepisem 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.

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy de minimis powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Prezes Urzędu w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy (ww. art. 7 ust. 3 ustawy), które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy jej projekt został zgłoszony i przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W wyniku przeprowadzonej rozmowy z przedstawicielem Urzędu Gminy w Rzeczenicy uzyskano informację, że nie dopełniono powyższego ustawowego wymogu.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wobec braku jednoznacznej identyfikacji wnioskodawcy, jak również przy braku wykluczenia w badanej uchwale podmiotów, które mogą spełniać warunki do objęcia pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, ww. dotacja może mieć również charakter programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Jak bowiem wynika z tego przepisu, taki program podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Tym samym, zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wyżej wymieniony obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w ww. zakresie przedmiotowym.

Nieuzyskanie ww. opinii, w ocenie Kolegium tut. Izby, stanowi zatem istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w zw. z art. 403 ust. 6 zd. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Ponadto Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w podjętej przez Radę Gminy uchwale nie wypełniono w całości obowiązków wynikających z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. W szczególności Rada Gminy nie określiła wysokości dofinansowania, o jakie może ubiegać się składający wniosek oraz nie ustaliła sposobu rozliczenia udzielonej dotacji.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w art. 403 ust. 4 ww. ustawy, 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.

Brak określenia w uchwale wysokości dotacji pozostawia pełną swobodę dla organu wykonawczego w zakresie realizacji złożonych wniosków. 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 w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z 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.

Kolegium tut. Izby zwraca również uwagę, że Rada Gminy powinna określić w uchwale zasady rozliczenia przyznanej dotacji w celu zapewnienia właściwej ochrony dysponowania środkami publicznymi oraz pełnego poinformowania wnioskodawcy o ciężących na nim obowiązkach w powyższym zakresie.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

Brak określenia kwoty dotacji oraz zasad jej rozliczenia, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie ww. przepisów prawa, a w szczególności art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Nadto Kolegium Izby zwraca uwagę na to, że w załączniku nr 1 do "Regulaminu określającego zasady dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Rzeczenica przy udziale środków uzyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku" Rada Gminy Rzeczenica zamieściła wymóg złożenia oświadczenia przez wnioskodawców składających wnioski o udzielenie dotacji o treści: "wyrażam/-y zgodę na przetwarzanie moich/naszych danych osobowych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 z późn. zm.) w zakresie realizacji niniejszego wniosku."

W przepisie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922) wymienia się przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych. Powyższy przepis wskazuje "zgoda" jako jedną z kilku 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 lub gdy 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. 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).

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