



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia czwartek, 1 czerwca 2017 r.

Poz. 2083

UCHWAŁA NR 113/G124/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 4 maja 2017 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 z późn. zm.), art. 403 ust. 4 - 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), § 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 XXVIII/304/2017 Rady Miejskiej w Redzie z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia woli przystąpienia do realizacji w 2017 oraz 2018 roku Programu „Czyste Powietrze Pomorza” (edycja 2017) na terenie Gminy Miasto Reda oraz przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 14 kwietnia 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXVIII/304/2017 Rady Miejskiej w Redzie z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia woli przystąpienia do realizacji w 2017 oraz 2018 roku Programu „Czyste Powietrze Pomorza” (edycja 2017) na terenie Gminy Miasto Reda oraz przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej. Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 4 maja 2017 r.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Redzie przyjęła zasady udzielania dotacji celowej na realizację Programu „Czyste Powietrze Pomorza” (edycja 2017) na terenie Gminy Miasto Reda, stanowiące załącznik nr 1 do badanej uchwały.

Podejmując badaną uchwałą Rada Miejska powołała się w podstawie prawnej na przepisy art. 400a ust. 1 pkt 21 i pkt 22, art. 403 ust. 2, ust. 4, ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym, ustawą Prawo ochrony środowiska oraz załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 3 ust. 1 i ust. 2 ww. załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „1. Poziom dotacji na zadania związane z modernizacją systemu grzewczego dla odbiorcy ostatecznego wyniesie:

- a) ze środków WFOŚ nie więcej niż 35% kosztów kwalifikowanych przez niego poniesionych,
- b) ze środków budżetu GM Reda w wysokości 10% kosztów kwalifikowanych przez niego poniesionych.

2. Kwota dotacji, ze środków WFOŚ, wg. Regulaminu WFOŚ, wynosi nie więcej niż 5.000 zł na jedno źródło ciepła zasilające pojedynczego odbiorcę.”

Natomiast w § 3 ust. 4 (który błędnie oznaczono jako ust. 3 zamiast ust. 4) ww. załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miejska przyjęła następującą treść:

„3. Ostateczna łączna kwota dotacji jest zależna od poziomu dofinansowania uzyskanego przez GM Reda w ramach konkursu ogłoszonego przez WFOŚ.”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby określenie w uchwale maksymalnego poziomu dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku jako „nie więcej niż 35%” kosztów kwalifikowanych poniesionych przez beneficjenta dotacji oraz „nie więcej niż 5.000 zł” na jedno źródło ciepła zasilające pojedynczego odbiorcę oraz określenie, że ostateczna łączna kwota dotacji jest zależna od poziomu dofinansowania uzyskanego przez Gminę Miasto Reda w ramach konkursu ogłoszonego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, a także określenie, że środki z budżetu gminy dla beneficjenta dotacji wyniosą 10% kosztów kwalifikowanych - nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w załączniku nr 1 do badanej uchwały jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę procentową i kwotową wielkości dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, a w dalszych postanowieniach załącznika nr 1 do badanej uchwały odwołuje do regulaminu konkursu (bez ustalenia jednoznacznego poziomu dotacji), pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Co prawda, w przypadku środków pochodzących z budżetu gminy Rada Miejska określiła w sposób jednoznaczny wysokość dotacji jako 10% kosztów kwalifikowanych poniesionych przez wnioskodawcę, jednakże beneficjent dotacji nie zna ostatecznej kwoty refundacji poniesionych kosztów kwalifikowanych w związku z realizacją zadania związanego z modernizacją systemu grzewczego, bowiem wysokość środków z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku jest ustalona nieprecyzyjnie i powoduje to brak możliwości zsumowania wysokości dotacji dla wnioskodawców spełniających warunki określone przez Radę Miejską w Redzie w badanej uchwale. W ocenie Kolegium tut. Izby brak spełnienia takiego obowiązku przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powoduje, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać łącznie na przedmiotowe zadania. Ponadto brak jednoznacznego ustalenia w uchwale, jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie objęta refundacją, pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Tymczasem to na organie stanowiącym, w myśl obowiązujących przepisów prawa, ciąży obowiązek jednoznacznego określenia zasad dofinansowania zadania, a tym samym wysokości kwoty dofinansowania na zadanie z zakresu ochrony środowiska.

Zatem, zdaniem Kolegium tut. Izby, na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Miejska winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu j.s.t., 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.

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 (opubl. w CBOŚA), 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 (...).”.

W konsekwencji powyższego Sąd uznał, że nieokreślenie w sposób jasny i precyzyjny wysokości dotacji przyznawanej wnioskodawcom spełniającym warunki określone w uchwale, narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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).

Nieprecyzyjne określenie kwoty dotacji, zdaniem Kolegium tut. Izby, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały.

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

Kolegium zwraca jednocześnie uwagę, że w załączniku nr 2 do badanej uchwały, stanowiącym Wniosek o dofinansowanie zadań z zakresu modernizacji źródeł ciepła na terenie Gminy Miasto Reda w ramach konkursu organizowanego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku pod nazwą „Czyste powietrze Pomorza” (edycja 2017) - w części VII. Oświadczenie wnioskodawcy - Rada Miejska w Redzie zamieściła wymóg złożenia oświadczenia przez wnioskodawców składających wnioski o udzielenie dofinansowania o treści: „3).*Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych na potrzeby przedmiotowego projektu realizowanego przez Urząd Miasta w Redzie.*”

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 922) 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.

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).

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na błędną numerację jednostek redakcyjnych zawartych w treści § 2 i § 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały pn. Zasady udzielania dotacji celowej Programu „Czyste Powietrze Pomorza” (edycja 2017) na terenie Gminy Miasto Reda.

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.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka