



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 08.03.2023 r.

Poz. 1164

Uchwała Nr 027/g285/D/23

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 15 lutego 2023 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 2022 r. poz. 1668), art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), art. 126, art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), § 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), art. 5 i art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L 119, s. 1 z późn. zm.), dalej zwanego "RODO" - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr L/415/2022 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu poprawy gospodarki wodnej i małej retencji w formie udzielania naziemnych zbiorników na wody opadowe na terenie Gminy Trąbki Wielkie w ramach zadania „Złap deszcz”

orzeka nieważność badanej uchwały.

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

W dniu 24 stycznia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr L/415/2022 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu poprawy gospodarki wodnej i małej retencji w formie udzielania naziemnych zbiorników na wody opadowe na terenie Gminy Trąbki Wielkie w ramach zadania „Złap deszcz”, zaś w dniu 15 lutego 2023 r. była przedmiotem analizy Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą Rada Gminy Trąbki Wielkie ustaliła zasady udzielania dotacji celowych w formie „udzielania naziemnych zbiorników na wody opadowe”. Z przyjętego regulaminu wynika, że na podstawie umowy użyczenia zawieranej z mieszkańcami gminy przekazywane im

będą beczki do gromadzenia wód opadowych, z obowiązkiem ich montażu i funkcjonowania przez okres minimum 3 lat.

Kolegium Izby stwierdziło także, że jako podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie tut. Kolegium podjęta przez Radę Gminy Trąbki Wielkie uchwała nie spełnia warunków do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej, o których mowa w art. art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, jak również w pozostałych przepisach wskazanych przez Radę Gminy w podjętej uchwale.

W pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska:

*4. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu **dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych** z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:*

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

a)osób fizycznych,

b)wspólnot mieszkaniowych,

c)osób prawnych,

d)przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

5. 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.

Wskazane przepisy przewidują możliwość uregulowania przez radę gminy m.in. zasad udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska. Jednakże definicja dotacji została określona przez ustawodawcę w art. 126 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego: *Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania **środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego** oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.*

Z powyższą definicją korespondują pozostałe przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym art. 250 ustawy o finansach publicznych, w świetle którego zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: **wysokość dotacji**, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację **są przekazywane środki dotacji**; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz **termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej**, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo w art. 251 ust. 4 ww. ustawy wskazano, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności **przez zapłatę** za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo,

w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

W świetle przytoczonych przepisów ustawy o finansach publicznych uznać należy, że pod pojęciem dotacji budżetowych należy rozumieć wyłącznie świadczenia pieniężne na rzecz beneficjentów. Świadczenia o charakterze rzeczowym nie są dotacjami w rozumieniu ww. przepisów [por. Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd.II Opublikowano: WKP 2020].

Charakter pieniężny dotacji wynika również pośrednio z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.), a mianowicie z art. 9 tej ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1) wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację;
- 2) nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji;
- 3) niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Zarówno wydatkowanie, jak i zwrot dotacji w należnej wysokości może dotyczyć jedynie środków finansowych, a nie rzeczowych, co jednoznacznie potwierdza, że brak jest podstaw do uznania za dotację przekazania przez jednostkę samorządu terytorialnego rzeczy ruchomych do korzystania przez np. jej mieszkańców, bez względu na charakter i podstawę prawną łączącej strony umowy.

Także we wskazanym w podstawie prawnej badanej uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest mowa o upoważnieniu dla organu stanowiącego gminy do ustalenia m.in. trybu postępowania o udzielenie dotacji – przy czym podkreślić należy, że tryb ten dotyczy dotacji w rozumieniu, o którym mowa w art. 126 tej ustawy, a zatem dotacji w formie pieniężnej. Przepis ten nie może zatem stanowić podstawy do podjęcia uchwały w zakresie przyjętym przez Radę Gminy.

Odnosząc się do pozostałych przepisów wskazanych przez Radę Gminy Trąbki Wielkie w podjętej uchwale, tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Kolegium tut. Izby podkreśla, że nie mogą one stanowić samoistnej podstawy do uchwalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji w formie użyczenia rzeczy ruchomej. Z przywołanych przepisów wynika jedynie, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy oraz, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z obu powyższych przepisów wprawdzie wynika kompetencja dla rady gminy do stanowienia uchwał, ale wyłącznie na podstawie konkretnych przepisów ustawowych.

Wskazać należy, że akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mają charakter *sensu stricto* wykonawczy. Powołany przepis nie może stanowić samodzielnej podstawy ich wydania, muszą one bowiem znajdować oparcie w przepisach ustaw prawa materialnego [tak: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018]. Zdaniem tut. Kolegium kompetencja rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego nie ma charakteru autonomicznego (samoistnego), musi bowiem znajdować wprost oparcie w upoważnieniu ustawowym, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawy.

Podobnie jest w przypadku stosowania art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który także odsyła do innych przepisów ustawowych. Jak wskazuje się w judykaturze: „*Ogólny charakter art. 7 ust.1 pkt 3, art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie może zatem stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia jakiejkolwiek uchwały przez radę gminy.*”

Przepisy te uzupełniają jedynie szczegółowe upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. Ponadto powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego w żadnym razie nie można domniemywać.”(wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2010 r., II SA/Ke 392/10; podobnie WSA w Krakowie w wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 1526/17).

Brak ustawowego przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego lub przekroczenie granic upoważnienia ustawowego oznacza, że taki akt jest niezgodny z prawem i zachodzi podstawa do stwierdzenia nieważności takiego aktu (por. wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., I OSK 1873/07 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 stycznia 2016 r., III SA/Lu 948/15).

W nawiązaniu do powyższego 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 ze 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. Zarówno art. 94 Konstytucji RP, jak i zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wymagają, aby materia regulowana aktem prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia.

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 musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) sprowadzone zostało do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej, zasady - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01 publ. OTK-A 2002 r. z.3).

Podsumowując, w ocenie tut. Kolegium, żaden z przepisów wskazanych w podstawie prawnej podjętej uchwały, w tym w szczególności art. 403 ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie stanowi delegacji do ustalenia przez radę gminy zasad udzielania dotacji w formie niepieniężnej. Brak jest również takiego upoważnienia w innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Powyższa okoliczność skutkuje koniecznością orzeczenia przez Kolegium tut. Izby nieważności uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie przywołanych wyżej przepisów prawa.

Poza wyżej wskazaną wadą Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale także inne nieprawidłowości.

I. Po pierwsze, zgodnie z § 3 uchwały wejście jej w życie ustalono na dzień 1 stycznia 2023 r. Tymczasem uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego

w dniu 29 grudnia 2022 r. (Dz. Urz. Woj. z 2022 r. poz. 5332), a zatem weszła w życie przed upływem 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z powyższym przepisem akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei art. 4 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje wprowadzenie możliwości skrócenia okresu wejścia w życie aktu normatywnego, jednakże wymaga spełnienia następujących przesłanek:

1) uzasadnionego przypadku – dopuszczającego wejście w życie aktu w terminie krótszym niż czternaście dni,

2) ważnego interesu państwa wymagającego natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i braku sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego – w przypadku ustalenia dnia wejścia w życie na dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

W ocenie Kolegium Izby w przypadku badanej uchwały nie zachodził żaden „uzasadniony przypadek”, który sankcjonowałby skrócenie *vacatio legis* do 2 dni. Co za tym idzie, zdaniem tut. Kolegium, uchwała mogłaby wejść w życie, jako akt prawa miejscowego, najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Powyższe stanowisko wynika również z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 632/10): (...) *brak ustanowienia w przedmiotowej Uchwale vacatio legis narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji, co niewątpliwie powinno być przedmiotem badania w ramach sprawowanego przez RIO w L. nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W ww. orzeczeniu NSA wskazał również, że: Kategorie sformułowanie (...wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.*

II. Kolejną nieprawidłowość organ nadzoru stwierdził w § 1 ust. 2 lit. b.i oraz lit. b.iii załącznika do uchwały - *Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu poprawy gospodarki wodnej i małej retencji w formie użyczania naziemnych zbiorników na wody opadowe na terenie Gminy Trąbki Wielkie w ramach zadania „Złap deszcz”*. Z powyższej normy wynika bowiem, że beneficjentem dotacji może być jedynie osoba fizyczna, która m.in. *"zamieszkuje w Gminie" i "nie posiada zaległości z tytułu podatków i opłat, dla których organem właściwym pozostaje Wójt"*. Także w załączniku do Regulaminu zostały przewidziane oświadczenia, które wnioskodawca obowiązany jest złożyć, m.in. o braku zaległości wobec gminy (pkt 5 oświadczeń).

Zdaniem Kolegium tut. Izby nałożenie dodatkowych warunków na beneficjentów, od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie dotacji, w tym obowiązek zamieszkiwania na terenie gminy

Trąbki Wielkie oraz nieposiadanie zaległości finansowych wobec gminy, zawężających krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, wykracza poza uprawnienia ustawowe Rady Gminy, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska 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 udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Zdaniem Kolegium tut. Izby tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oznacza wskazanie sposobu postępowania, który będzie obowiązywał zarówno podmiot ubiegający się o dotację, jak i podmiot udzielający dotacji. Określając tryb postępowania organ stanowiący ustala wymogi formalne, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. W ocenie Kolegium tut. Izby podejmując uchwałę na podstawie ww. przepisu rada gminy nie może jednak uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja, a jakim jest dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując 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 przekroczenie granicy upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Kolegium tut. Izby wskazuje również, że ograniczenie w dostępie do dotacji poprzez ustalenie obowiązku zamieszkiwania na terenie gminy i niezalegania z należnościami publicznoprawnymi narusza art. 43 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Z uwagi na to, że ustawa - Prawo ochrony środowiska w art. 403 ust. 4 określa katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, brak jest podstaw do ustanawiania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie, w ramach danej kategorii beneficjentów dotacji.

III. Analizując badaną uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło również, że w § 3 *Regulaminu* Rada Gminy określiła elementy umowy o użyczenie zbiornika.

W ocenie Kolegium tut. Izby ustalenie treści umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to organ wykonawczy wykonuje uchwały rady gminy określone przepisami prawa, zaś z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika, że do wójta gminy należy określanie sposobu wykonywania uchwał, przez co należy rozumieć zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji, a przede wszystkim określenie jej elementów.

Ustalenie zatem w badanej uchwale elementów umowy zawieranej z podmiotem dotowanym stanowi naruszenie ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określonych w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Powtórzyć raz jeszcze należy, że z cytowanego 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 umowy zawieranej z beneficjentem dotacji w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

IV. Kolegium Izby ustaliło także, że w § 4 *Regulaminu* ("Sposób kontroli udzielonego wsparcia") Rada Gminy określiła szczegółowe zasady kontroli realizacji zadania. Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego 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. Przepis ten nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących kontroli udzielonego przez gminę wsparcia.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że ograniczenie możliwości regulacji przez radę gminy kwestii kontroli wykonania zadania, czy sposobu wykorzystania dotacji nie wyklucza możliwości przeprowadzania kontroli przez podmiot dotujący i zawarcia odpowiednich zapisów dotyczących kontroli przez organ wykonawczy w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

V. W § 5 *Regulaminu* Rada Gminy określiła natomiast zasady zwrotu udzielonego wsparcia. W ocenie tut. Kolegium, powyższe regulacje nie znajdują oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały, w tym w szczególności w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących obowiązku zwrotu dotacji.

Podkreślić należy, że zasady (i terminy) zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma możliwości odrębnego ich uregulowania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której przenosi on prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Kolegium tut. Izby na marginesie wskazuje, że zasady zwrotu dotacji mogą zostać uregulowane w umowie zawartej pomiędzy beneficjentem dotacji a organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Kolegium Izby, istnieje jednak konieczność dostosowania ich treści do ww. przepisów ustawowych.

VI. Nieprawidłowe są również wymagane od wnioskodawcy oświadczenia zamieszczone w załączniku do wzoru wniosku w pkt: 6, 12 i 14 o następującej treści:

Ja, niżej podpisany/-a, oświadczam, że: (...)

6. w kwestii podatku dochodowego, właściwym dla mnie ze względu na miejsce zamieszkania jest Naczelnik Urzędu Skarbowego w Pruszczu Gdańskim;

(...)

12. utrzymam trwałość wspartego projektu przez okres 3 lat od daty użyczenia beczki;

(...)

14. wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922 z późn. zm.) – dla potrzeb udzielania wsparcia.

W odniesieniu do ww. pkt 6 oświadczeń Kolegium Izby wskazuje na przekroczenie przez Radę Gminy delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, tj. art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Możliwość żądania wskazania konkretnego urzędu skarbowego właściwego dla wnioskodawcy do rozliczania podatku dochodowego, nie mieści się ani w zasadach udzielania dotacji celowej oraz w trybie postępowania w sprawie jej udzielenia, ani w sposobie jej rozliczenia. Także pozostałe przepisy wskazane przez Radę Gminy w podstawie prawnej badanej uchwały nie przewidują upoważnienia do żądania tego rodzaju oświadczeń.

Podobnie w przypadku regulowania w uchwale obowiązku trwałości zadania przez wskazany okres (zagadnienie trwałości projektu zostało regulowane przez Radę Gminy także w innych postanowieniach uchwały, np. § 2 ust. 1 i § 3 ust. 2). Zdaniem tut. Kolegium w podstawie prawnej do ustalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji z zakresu ochrony środowiska nie mieści się kompetencja dla rady gminy do nakładania na wnioskodawców dodatkowych obowiązków.

Odnosząc się do oświadczenia zamieszczonego w pkt 14, w pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że powołana w treści oświadczenia ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych została uchylona na mocy przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781), która weszła w życie 25 maja 2018 r.

Ponadto, w ocenie Kolegium Izby, jego treść narusza nie tylko art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, bowiem wykracza poza zakres kompetencji określonych w tym przepisie, ale także narusza art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 RODO.

Ze wskazanych przepisów RODO wynika, że dane osobowe muszą być m.in. przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą. Przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest, co najmniej jeden z poniższych warunków:

- a) osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów;
- b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy;
- c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;
- d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;
- e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;
- f) przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

Powyższy przepis RODO wskazuje zgodę - 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 zasadne pozyskiwanie oświadczenia o dobrowolności podawania wszystkich danych osobowych, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków wskazanych w cytowanych powyżej przepisach, w tym gdy przetwarzanie danych osobowych jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy.

Zgodnie z art. 4 pkt 11 ww. rozporządzenia: *Zgoda osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych.* Tut. organ zwraca także uwagę na treść motywu 42 i 43 preambuły RODO, z których wynika, że:

- *Wyrażenia zgody nie należy uznawać za dobrowolne, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie ma rzeczywistego lub wolnego wyboru oraz nie może odmówić ani wycofać zgody bez niekorzystnych konsekwencji.*

- *Aby zapewnić dobrowolność, zgoda nie powinna stanowić ważnej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w szczególnej sytuacji, w której istnieje wyraźny brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem, w szczególności gdy administrator jest organem publicznym i dlatego jest mało prawdopodobne, by w tej konkretnej sytuacji zgodę wyrażono dobrowolnie we wszystkich przypadkach. Zgody nie uważa się za dobrowolną, jeżeli nie można jej wyrazić z osobna na różne operacje przetwarzania danych osobowych, mimo że w danym przypadku byłoby to stosowne, lub jeżeli od zgody uzależnione jest wykonanie umowy - w tym świadczenie usługi - mimo że do jej wykonania zgoda nie jest niezbędna.*

Dobrowolność oznacza zatem sytuację, w której zgoda na przetwarzanie nie jest uzależniona od wykonania umowy czy świadczenia usług, a przetwarzanie danych osobowych nie jest niezbędne do wykonania tej umowy. Osobie wyrażającej zgodę należy zagwarantować rzeczywisty i wolny wybór w momencie jej udzielenia oraz brak niekorzystnych konsekwencji w momencie jej wycofania. Zamieszczony w treści wniosku zapis o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, nie czyni zadość powyższym kryteriom.

Ponadto żaden przepis ustawy - Prawo ochrony środowiska, w tym przepis art. 403 ust. 5, nie stwarza dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podstawy prawnej do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, żądania złożenia wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności, skutkujące stwierdzeniem istotnego naruszenia przywołanych przepisów prawa, Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner-Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku