



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 29.04.2024 r.

Poz. 2172

### **Uchwała Nr 059/g320/D/24**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 25 kwietnia 2024 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), 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 2024 r. poz. 609), art. 403 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2024 r. poz. 54), § 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) oraz 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 LXXIII/689/2024 Rady Miejskiej w Miastku z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miastko pn. „EKO - Gmina”

#### **orzeka nieważność:**

—§ 5 ust. 5, 6 i 9, § 8 ust. 5, 6, 9 i 10 oraz § 10 ust. 4 Załącznika do badanej uchwały stanowiącego "Regulamin gminnego programu udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miastko pn. "Eko-Gmina" , zwanego dalej Regulaminem,

—Załącznika nr 1 do Regulaminu w zakresie pkt 5 i 6 w części **OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY/WNIOSKODAWCÓW.**

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 5 kwietnia 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LXXIII/689/2024 Rady Miejskiej w Miastku z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu udzielania dotacji celowej na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie Gminy Miastko pn. „EKO - Gmina”, natomiast w dniu 25 kwietnia br. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Miejska przedmiotową uchwałą określiła m.in. zasady udzielania dotacji z budżetu gminy Miastko na wymianę źródeł ciepła w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza na terenie gminy w ramach programu "EKO-Gmina".

W wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 5 Regulaminu Rada Miejska w Miastku zawarła postanowienia o następującej treści:

*"W przypadku złożenia niekompletnego wniosku, Wnioskodawca zostanie wezwany pisemnie lub telefonicznie do jego uzupełnienia w wyznaczonym terminie."* (ust. 5),

*"W przypadku braku uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie wniosek zostanie pozostawiony bez rozpatrzenia."* (ust. 6),

*"Komisja na etapie weryfikacji wniosków może wezwać Wnioskodawcę do złożenia poprawek i uzupełnień do wniosku. Nieuzupełnienie wniosku we wskazanym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia."* (ust. 9),

Natomiast w § 8 ust. 5 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że *"W przypadku stwierdzenia oczywistych omyłek w przedłożonych dokumentach wymagane jest dokonanie korekty i dostarczenie poprawnie sporządzonych dokumentów w terminie wskazanym przez komisję powołaną przez Burmistrza Miastka."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Zatem, w ocenie tut. organu nadzoru, Rada Miejska na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska winna określić zasady udzielania dotacji w sposób wyczerpujący i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Zaniechanie określenia w sposób jednoznaczny terminu uzupełniania niekompletnej dokumentacji (tj. jednego z elementów trybu postępowania w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji), w którym organ może żądać od osób ubiegających się o dotację jej uzupełnienia, a także pozostawienie swego rodzaju dowolności organowi wykonawczemu poprzez użycie sformułowań nieostrych i nieprecyzyjnych, nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanym przepisie prawa. Kolegium tut. Izby podkreśla bowiem, że zaniechanie określenia terminu uzupełniania niekompletnej dokumentacji rozliczeniowej stanowi jednocześnie scedowanie ww. uprawnień na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

W wyniku dalszej analizy przedmiotowej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 8 ust. 6 Regulaminu Rada Miejska w Miastku postanowiła, że: *"W przypadku nie złożenia kompletu dokumentów wymaganych do rozliczenia dotacji, dotacja nie będzie wypłacona, a umowa dotacji wygasa."*

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis również w sposób istotny narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w którym ustawodawca określił zakres upoważnienia ustawowego przewidziany dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Z jego treści wynika, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 ww. art. 403 ustawy - Prawo ochrony środowiska, 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. Znaczenie ma również ust. 6 art. 403 ww. ustawy, z którego wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 ww. artykułu przywołanej ustawy, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4 art. 403 ww. ustawy. 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. Zdaniem Kolegium tut. Izby zakres

przytoczonej delegacji ustawowej nie daje podstaw prawnych do regulowania w uchwale kwestii związanych z umową, w tym jej nawiązaniem czy przesłankami jej rozwiązania. Normy prawne określone w art. 403 ust. 5 i ust. 6 ustawy - Prawo ochrony środowiska nie upoważniają organu stanowiącego do regulowania kwestii związanych z zawieraniem czy rozwiązaniem umowy na udzielenie dotacji, a ponadto nie dają podstaw do określania jej wzoru. Zawieranie umów stanowi etap wykonywania uchwały, który, zgodnie z przepisami art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do kompetencji organu wykonawczego. Ustalenie zatem w badanej uchwale powyższych zapisów stanowi naruszenie ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, a także wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych rady gminy określonych w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W dalszej kolejności Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 8 ust. 9-10 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że:

*"Wnioskodawca ma obowiązek w okresie 5 lat od dnia złożenia wniosku o rozliczenie dotacji, zapewnić przedstawicielom Gminy dostęp do nieruchomości, w celu przeprowadzenia kontroli trwałości efektu ekologicznego." (ust. 9).*

*"W okresie 5 lat od dnia wypłaty dotacji Wnioskodawca jest zobowiązany do utrzymywania urządzeń i instalacji zamontowanych w ramach zrealizowanej inwestycji w należytym stanie, dokonując niezbędnych napraw, konserwacji i przeglądów na własny koszt." (ust. 10).*

Ponadto w Załączniku nr 1 do Regulaminu w części *OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY/WNIOSKODAWCÓW* zawarto oświadczenie o następującej treści *"5. Wyrażam zgodę na przeprowadzenie oględzin w moim budynku/lokalu przez przedstawicieli Urzędu Miejskiego w Miastku na każdym etapie realizacji wniosku."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby wyżej cytowane postanowienia uchwały naruszają w sposób istotny 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: kontroli realizacji zadania czy też okresu jego trwałości.

Z powyższych względów, w ocenie Kolegium tut. Izby, cytowane postanowienia badanej uchwały w zakresie kontroli, oględzin oraz okresu trwałości zadania wykraczają poza delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby zwraca uwagę, że ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący powyższych kwestii nie wyklucza możliwości zawarcia odpowiednich zapisów dotyczących kontroli, czy trwałości zadania przez organ wykonawczy w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

Ponadto w treści § 10 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska postanowiła, że: *"Sprawozdanie z wykorzystania dotacji z podaniem podmiotów, którym dotacja została przyznana, podaje się do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Gminy Miastko pod adresem [www.miastko.pl](http://www.miastko.pl) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Miastku."*

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku należy stwierdzić, że powyżej zacytowane postanowienia uchwały Rady Miejskiej naruszają w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, który zobowiązuje organ stanowiący do uregulowania w przedmiotowej uchwale zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania, a nie stanowienia dodatkowych regulacji związanych z publikowaniem sprawozdania z wykorzystania dotacji.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje jednocześnie, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi została ściśle określona w art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) i dlatego nie ma konieczności odrębnego jej uregulowania, czy powielania 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 w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest jednolite stanowisko, zgodnie z którym niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych 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, 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 stwierdziło także, że w Załączniku nr 1 do Regulaminu przyjętego badaną uchwałą w części pn. *OŚWIADCZENIA WNIOSKODAWCY/WNIOSKODAWCÓW* w pkt. 6 zamieszczono następujący zapis: *"Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1781) w zakresie realizacji niniejszego wniosku."*

W ocenie Kolegium tut. Izby zawarcie we wzorze wniosku o udzielenie dotacji celowej wskazanego wyżej oświadczenia narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska w związku z art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Jak wynika z art. 6 ww. rozporządzenia, przetwarzanie 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.

Przywołany wyżej akapit pierwszy lit. f nie ma zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań.

Powyższe przepisy wskazują 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 zasadne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków wskazanych w przytoczonych powyżej przepisach, np. gdy

przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub gdy jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy.

Tym samym wymaganie we wzorze wniosku o udzielenie dotacji oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych jest zbędne i wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania treści uchwały.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby podkreśla, że podziela pogląd, wielokrotnie reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym w stosunkach obowiązujących w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, że co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie - obowiązuje zasada, że dozwolone jest tylko to, na co zezwalają przepisy prawa (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 400/08). Odwołując się nadto do interpretacji zasady legalizmu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można, że "samoistne" znaczenie reguły zawartej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którą 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).

Dodatkowo zaznaczenia wymaga, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 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) (*vide*: art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Mając powyższe na uwadze 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