



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 30.09.2024 r.

Poz. 4061

Uchwała Nr 115/g232/D/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 26 września 2024 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 2023 r. poz. 1325), art. 40 ust. 1, 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 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 54 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) 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.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr V/28/2024 Rady Gminy w Konarzynie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie Regulaminu udzielania dofinansowań do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz szczelnych zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Konarzyny

orzeka nieważność:

—§ 5 ust. 3 załącznika do badanej uchwały stanowiącego "Regulamin udzielania dofinansowań do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz szczelnych zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Konarzyny",

—Załącznika do ww. Regulaminu stanowiącego "Wniosek o przyznanie dotacji na budowę przydomowej oczyszczalni ścieków/szczelnego zbiornika bezodpływowego* na terenie gminy Konarzyny", w części zawierającej oświadczenia w pkt 3 i pkt 4 w zakresie słów: *"Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych w celu realizacji umowy na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków lub bezodpływowego zbiornika oraz, że"*.

UZASADNIENIE

W dniu 5 września 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr V/28/2024 Rady Gminy w Konarzynie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie Regulaminu udzielania dofinansowań do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz szczelnych zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Konarzyny, zaś w dniu 26 września 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy, powołując się w podstawie prawnej m.in. na art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, przyjęła Regulamin udzielania dofinansowań do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz szczelnych zbiorników bezodpływowych na terenie gminy Konarzyny, który stanowi Załącznik do badanej uchwały.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 5 ust. 3 Regulaminu Rada Gminy Konarzyny zawarła zapisy o następującej treści: *"3. Zastrzega się możliwość kontroli realizacji zadania przez pracowników Urzędu Gminy Konarzyny."*. Dodatkowo Kolegium Izby ustaliło, że we wzorze Wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym Załącznik do Regulaminu, w części zawierającej oświadczenia w punkcie 3 wprowadzono oświadczenie o treści: *"3. Wyrażam zgodę na przeprowadzenie oględzin na mojej posesji przez przedstawicieli Urzędu Gminy w Konarzynach w celu stwierdzenia zakończenia budowy przydomowej oczyszczalni ścieków/szczelnego zbiornika bezodpływowego.*"*.

Zdaniem Kolegium tut. Izby wyżej zacytowane postanowienia badanej uchwały naruszają art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie ze wskazanym przepisem zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4 wskazanego wyżej 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, jak wskazano wyżej, określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Z treści cytowanego przepisu 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. Zatem przepis ten jednoznacznie wskazuje na obowiązek uregulowania w tego rodzaju uchwale zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania, ale nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących oględzin i kontroli realizacji zadania.

Tymczasem w § 5 ust. 3 Regulaminu oraz we wzorze Wniosku o przyznanie dotacji (w podanym wyżej zakresie przedmiotowym) - Rada Gminy Konarzyny zawarła postanowienia dotyczące możliwości przeprowadzenia kontroli realizacji zadania przez pracowników Urzędu Gminy oraz przeprowadzenia oględzin na posesji przez pracowników Urzędu Gminy w celu stwierdzenia zakończenia budowy przydomowej oczyszczalni ścieków lub szczelnego zbiornika bezodpływowego, co nie ma uzasadnienia i podstaw w obowiązujących przepisach prawa w tym zakresie. Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że ograniczenie możliwości regulacji przez organ stanowiący kwestii kontroli realizacji zadania (inwestycji) i przeprowadzenia oględzin nie wyklucza możliwości przeprowadzania takiej weryfikacji przez podmiot dotujący i zawarcia odpowiednich zapisów dotyczących kontroli, czy też weryfikacji przez organ wykonawczy w umowie w sprawie udzielenia dotacji.

Podobne stanowisko w zakresie braku podstaw do regulowania przez radę gminy zagadnień związanych z kontrolą wykorzystania dotacji w uchwale z zakresu ochrony środowiska zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19).

Dodatkowo Kolegium tut. Izby stwierdziło, że we wniosku o przyznanie dotacji stanowiącym Załącznik do Regulaminu, w części zawierającej oświadczenia w punkcie 4 wprowadzono oświadczenie o treści: *"4. Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych w celu realizacji umowy na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków lub bezodpływowego zbiornika oraz, że zapoznałem/am się z informacją dotyczącą przetwarzania danych osobowych."*.

Odnosząc się do powyższego organ nadzoru wskazuje, że przywołana powyżej regulacja dotycząca wymogu podpisania oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych wykracza poza zakres kompetencji określonych w art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Ponadto zgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 RODO 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 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 zgodzie na przetwarzanie podanych 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 sytuacje, w których 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.

Z powyżej wskazanych przyczyn zapis badanej uchwały zawierający klauzulę w sprawie wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych narusza art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz art. 6 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 4 pkt 11 RODO.

W podsumowaniu Kolegium tut. Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że *"przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia."* (wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zaznacza, 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 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 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 RP).

Z wyżej wskazanych przyczyn, w tym w szczególności z powodu niewłaściwego wypełnienia delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, Kolegium tut. Izby orzekło jej nieważność we wskazanym zakresie przedmiotowym.

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