



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 1729

Uchwała Nr 081/g329/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 17 kwietnia 2025 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 2025 r. poz. 7), 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 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), § 6, § 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 XIII/180/2025 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025-2032

orzeka nieważność:

—§ 4 ust. 1, ust. 4, ust. 10 i ust. 11 oraz § 7 ust. 3 i ust. 4 załącznika do badanej uchwały stanowiącego Regulamin określający zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025-2032,

—pkt 3 i pkt 4 w części VI. OŚWIADCZENIE WNIOSKODAWCY załącznika nr 1 do Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025-2032 stanowiącego załącznik do badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 28 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIII/180/2025 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025-2032, zaś w dniu 17 kwietnia 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Podejmując badaną uchwałę Rada Miejska powołała się w podstawie prawnej między innymi na przepisy art. 403 ust. 2, 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska Władysławowa w załączniku do badanej uchwały przyjęła „Regulamin określający zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025-2032”.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że w § 4 ust. 1 Regulaminu do badanej uchwały Rada Miejska Władysławowa zawarła następujące postanowienia: *"Burmistrz Władysławowa co roku ogłosi w drodze Zarządzenia Burmistrza nabór wniosków o przyznanie dotacji. Ogłoszenie o naborze wniosków zostanie opublikowane poprzez wywieszenie na stronach internetowych gminy: www.wladyslawowo.pl i bip.wladyslawowo.pl. oraz na tablicy informacyjnej w budynku Urzędu Miejskiego we Władysławowie."*

Analizując treść powyższych postanowień Regulaminu do badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że naruszają one upoważnienie ustawowe do jej podjęcia, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie ze wskazanym przepisem do kompetencji rady gminy należy określenie, w drodze uchwały, zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1;
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Na podstawie cytowanych regulacji zawartych w Regulaminie stanowiącym załącznik do badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska zaniechała określenia terminu naboru wniosków o udzielenie dotacji i jednocześnie scedowała swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy. Postanowiono bowiem, że nabór wniosków o przyznanie dotacji nastąpi w drodze zarządzenia Burmistrza i zostanie ogłoszony na stronach internetowych gminy oraz na tablicy informacyjnej w budynku Urzędu Miejskiego we Władysławowie.

Zgodnie natomiast z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, a do jego zadań należy także określanie sposobu wykonywania uchwał. Tym samym należy uznać, że to od woli organu wykonawczego będzie zależało określenie powyższego terminu składania wniosków o udzielenie dotacji.

Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacje udzielane z budżetu gminy na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej mają charakter dotacji celowych i określając zasady udzielania tych dotacji na mocy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska organ stanowiący powinien określić sposób naboru wniosków wraz z terminem ich złożenia, gdyż stanowi to istotny element trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji. Tymczasem Rada Miejska nie określiła terminu złożenia wniosku, jak i sposobu ich naboru w badanej uchwale dotyczącej zasad dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest, a jedynie postanowiła, że nabór wniosków o przyznanie dotacji nastąpi w drodze zarządzenia Burmistrza i zostanie ogłoszony na stronach internetowych gminy oraz na tablicy informacyjnej w budynku Urzędu

Miejskiego we Władysławowie, czym dokonała scedowania swoich kompetencji na Burmistrza Władysławowa.

Kolegium tut. Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzenie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza także, że badana 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., sygn. akt II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Z uwagi na istotne naruszenie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska konieczne okazało się orzeczenie nieważności treści § 4 ust. 1 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały.

Ponadto w wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że: w treści § 4 ust. 2 Regulaminu do badanej uchwały Rada Miejska Władysławowa postanowiła, że: *"Wzór wniosku o udzielenie dofinansowania stanowi załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu."* Natomiast w treści § 4 ust. 4 Regulaminu do badanej uchwały Rada Miejska Władysławowa zawarła następujące postanowienia: *"Wnioski składa się w formie pisemnej, według wzorów opracowanych przez Urząd Miejski we Władysławowie (dostępny wraz z załącznikami na stronie BIP oraz w wersji papierowej w BOI). Bazę wniosków prowadzi Zespół ds. Pozyskiwania Funduszy Zewnętrznych."*

Zatem jak wynika z treści § 4 ust. 2 Regulaminu do badanej uchwały Rada Miejska określiła wzór wniosku o udzielenie dofinansowania na usunięcie i utylizację wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025 - 2032 i jednocześnie w treści § 4 ust. 4 Regulaminu wskazała, że zostanie on opracowany przez Urząd Miejski we Władysławowie.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 4 ust. 4 Regulaminu ustalające, że wzór tego wniosku zostanie opracowany przez Urząd Miejski we Władysławowie oraz pozostałe wyżej zacytowane postanowienia § 4 ust. 4 treści Regulaminu, naruszają art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w myśl którego, jak już wskazano wyżej, do kompetencji rady gminy należy określenie, w drodze uchwały, zasad udzielania dotacji celowej, obejmujących:

- 1) kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania;
- 2) tryb weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1;
- 3) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Z powyższych regulacji wynika zatem, że to wyłącznie organ stanowiący, w ramach kompetencji do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania, jest upoważniony do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, przez co należy rozumieć także określenie wzoru tego dokumentu. Organ nadzoru podkreśla, że wzór tego dokumentu został określony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (załącznik nr 1 do Regulaminu określającego zasady dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025-2032), a więc bezprzedmiotowe stają się postanowienia Rady zawarte w § 4 ust. 4 Regulaminu w zakresie ustalenia wzoru wniosku przez Urząd Miejski we Władysławowie.

Ponadto na podstawie kwestionowanych powyżej zapisów § 4 ust. 4 Regulaminu Rada Miejska faktycznie dokonałaby przeniesienia swoich kompetencji na organ wykonawczy w zakresie ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji, nie określając konkretnego wzoru tego wniosku, a jedynie ustalając, że powyższy wzór zostanie opracowany przez Urząd Miejski we Władysławowie (w rozumieniu przez organ wykonawczy). Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy i określa sposób ich wykonywania, a zatem to ten organ byłby ostatecznie odpowiedzialny za ustalenie zakresu danych wskazanego wzoru.

W tym miejscu należy także zauważyć, że regulacje zawarte w powyżej cytowanych jednostkach redakcyjnych Regulaminu wprowadzają w błąd ubiegających się o dotację w zakresie obowiązującego wzoru wniosku. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią niejednoznacznych postanowień. Z jednej strony postanawia się, że wzór wniosku o przyznanie dotacji stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu, a następnie, że wzór wniosku zostanie opracowany przez Urząd Miejski we Władysławowie. Kolegium stwierdza zatem, że na podstawie wskazanego przepisu ustawy Prawo ochrony środowiska Rada Miejska, w drodze uchwały, winna określić zasady udzielania dotacji celowej w sposób wyczerpujący i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Podkreślić należy także, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna zawierać uregulowania sformułowane w sposób czytelny, jasny i zrozumiały dla ubiegającego się o dotację podmiotu.

Ponadto zgodnie z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej": *Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.* Cytowana reguła ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego na podstawie art. 143 ww. załącznika do rozporządzenia. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Ponadto w § 4 ust. 4 treści Regulaminu Rada Miejska postanowiła także, że: *"Bazę wniosków prowadzi Zespół ds. Pozyskiwania Funduszy Zewnętrznych."*

W ocenie Kolegium zacytowane postanowienie również narusza przepisy określone w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Organ nadzoru stwierdza, że powyższe regulacje ustanowione przez organ stanowiący wynikające w powyższym zakresie z § 4 ust. 4 treści Regulaminu wykraczają także poza delegację ustawową określoną ustawą Prawo ochrony środowiska.

Z uwagi na istotne naruszenie przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska konieczne okazało się orzeczenie nieważności w całości treści § 4 ust. 4 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały.

Natomiast w treści § 4 ust.10 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały postanowiono, że: *"Do zadań komisji powołanej przez Burmistrza Władysławowo należy sprawdzenie poprawności i kompletności wniosku oraz spełnienie przez wnioskodawcę kryteriów określonych w programie."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby wyżej cytowane postanowienia Regulaminu do badanej uchwały także naruszają w sposób istotny art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przepis ten nie upoważnia bowiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zapisów dotyczących określenia zadań komisji polegających na sprawdzaniu poprawności i kompletności złożonych wniosków oraz oceny spełnienia przez wnioskodawcę kryteriów określonych w programie. Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie, wynikającego z przepisu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym organ stanowiący jest uprawniony do określenia, w drodze uchwały zasady udzielania dotacji. Dodatkowo, Kolegium raz jeszcze zaznacza, że stosownie do postanowień art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności określenie sposobu wykonywania uchwał. Zatem, to organ wykonawczy powołując komisję konkursową, ustala jej tryb prac oraz przypisuje jej określone zadania wynikające z przepisów prawa i przedmiotowej uchwały. Tym samym przyjąć należy, że Rada Miejska, określając zadania komisji konkursowej, wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego gminy.

Z powyższych względów, w ocenie Kolegium tut. Izby, cytowane postanowienia badanej uchwały we wskazanym zakresie wykraczają poza delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały, naruszając w sposób istotny przepisy art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Natomiast w treści § 4 ust.11 Regulaminu badanej uchwały Rada Miejska zawarła zapis: *"Komisja w uzasadnionych przypadkach może żądać od wnioskodawcy dodatkowych dokumentów i informacji niezbędnych do prawidłowej oceny złożonego wniosku."*

Organ nadzoru stwierdza, że zacytowane postanowienia w treści § 4 ust.11 Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały także w sposób istotny naruszają cytowany przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kolegium wskazuje, że rada gminy na podstawie ww. przepisu winna określić zasady udzielania dotacji w sposób wyczerpujący i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Podkreślić należy, że zaniechanie określenia w sposób jednoznaczny, jakie dodatkowe dokumenty beneficjent powinien złożyć i jakich dodatkowych informacji powinien udzielić (tj. jednego z elementów trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji, w którym organ może żądać od osób ubiegających się o dotację ich 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.

Zaakcentować bowiem należy, że zaniechanie określenia, jakie konkretnie dokumenty należy złożyć i jakich informacji należy udzielić stanowi jednocześnie scedowanie ww. uprawnień na

organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W tym miejscu podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

W wyniku dalszej analizy badanej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że w treści § 7 ust. 3 Regulaminu stanowiącego załącznik uchwały Rada Miejska postanowiła: *"Przyznana dotacja podlega zwrotowi w całości lub w części wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych, na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), tj.:*

- 1) wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem,*
- 2) pobrania dotacji nienależnie lub w nadmiernej wysokości,*
- 3) poświadczenia nieprawdy w oświadczeniu o nie korzystaniu przez Beneficjenta równolegle z innych środków publicznych na realizację zadania polegającego na usunięciu i utylizacji wyrobów zawierających azbest."*

W ocenie Kolegium Rada Miejska przekroczyła granice delegacji ustawowej, na podstawie której została podjęta badana uchwała, wynikające z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje, że zasady 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 konieczności odrębnego ich uregulowania, czy powielania, a tym bardziej modyfikowania zapisów ustawowych 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 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 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).

Ponadto zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem wprowadzenie do aktów prawa miejscowego regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego należy traktować jako istotne naruszenie prawa (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. - IV SA/Gd/266/16).

W związku z powyższym Kolegium tut. Izby orzekło nieważność treści § 7 ust. 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały z uwagi na istotne naruszenie cytowanych wyżej przepisów prawa.

Ponadto analizując badaną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że w § 7 ust. 4 treści Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *"Beneficjent zobowiązany jest do przestrzegania zapisów niniejszego regulaminu oraz umowy przez okres trwałości przedsięwzięcia wynoszący 5 lat, licząc od dnia otrzymania dotacji."*

Ponadto w załączniku nr 1 do Regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały w części VI. *OŚWIADCZENIE WNIOSKODAWCY* w pkt 3 zawarto oświadczenie o następującej treści: *"Wyrażam zgodę na przeprowadzenie oględzin na mojej posesji przez przedstawicieli Urzędu Miasta we Władysławowie 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 bowiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do zawierania w treści uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wydanego na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska, regulacji dotyczących wymogu przestrzegania zapisów regulaminu określonego badaną uchwałą oraz zawartej umowy przez okres trwałości przedsięwzięcia wynoszący 5 lat, licząc od dnia otrzymania dotacji oraz wymogu o wyrażeniu zgody na przeprowadzenie oględzin dokonywanych przez przedstawicieli Urzędu Miasta we Władysławowie na każdym etapie realizacji wniosku. Jeżeli bowiem ustawodawca zamierza nadać wymagany oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty określony rygor, to wprowadza go wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia ustawowego wymóg zamieszczenia takich oświadczeń.

Z powyższych względów, w ocenie Kolegium tut. Izby, cytowane postanowienia badanej uchwały w powyższych zakresach wykraczają poza delegację ustawową, naruszając w sposób istotny cytowane 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 powyższych wymogów w zakresie przestrzegania regulaminu przyznawania dotacji oraz wyrażenia zgody dotyczącej przeprowadzenia oględzin na każdym etapie realizacji wniosku przez organ wykonawczy w umowie w sprawie udzielenia dotacji na dofinansowania zadań z zakresu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo.

Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że w załączniku nr 1 do Regulaminu przyjętego badaną uchwałą w części VI. *OŚWIADCZENIE WNIOSKODAWCY* w pkt 4 zamieszczono następujący zapis: *"Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych na potrzeby przyznania dotacji w ramach konkursu usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Władysławowo na lata 2025-2032 realizowanego przez Urząd Miasta Władysławowa."*

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 orzecnictwie 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., sygn. akt II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności, z powodu istotnego naruszenia przytoczonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały przepisów prawa, konieczne okazało się orzeczenie nieważności badanej uchwały we wskazanych wyżej częściach, dlatego też Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku 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