



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 26 marca 2025 r.

Poz. 1164

Uchwała Nr 055/g230/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 20 marca 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. 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.), § 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 *"RODO"* - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XII/107/25 Rady Gminy Kolbudy z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie Regulaminu finansowania działań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest

orzeka nieważność:

—§ 13 ust. 3 badanej uchwały oraz

—załącznika nr 1 do badanej uchwały w części zawierającej oświadczenie w pkt 3 o następującej treści: *"Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych zawartych we wniosku o przyznanie dotacji na realizację działań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest."*

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XII/107/25 Rady Gminy Kolbudy z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie Regulaminu finansowania działań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, natomiast w dniu 20 marca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Powołując się w podstawie prawnej badanej uchwały m.in. na art. 403 ust. 4 i 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Gminy Kolbudy ustaliła *Regulamin finansowania działań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest*.

Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 13 uchwały ustalono sposób uzupełniania złożonego wniosku o przyznanie dotacji. Zgodnie z brzmieniem powyższego postanowienia:

"1. W przypadku złożenia niekompletnego wniosku o przyznanie dotacji, Wnioskodawca zostanie wezwany do jego uzupełnienia, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania.

2. Nieuzupełnienie wniosku we wskazanym w wezwaniu terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

3. Jeżeli uzupełnienie złożone przez Wnioskodawcę, z zachowaniem terminu określonego w ust. 1, spowoduje, że wniosek stał się kompletny, za datę złożenia wniosku uznaje się datę doręczenia uzupełnienia do Urzędu."

Z pozostałych postanowień uchwały wynika natomiast, że nabór wniosków o przyznanie dotacji przeprowadzany będzie każdego roku w terminie od dnia 1 lutego do dnia 30 kwietnia, za wyjątkiem roku 2025, w którym wnioski będą przyjmowane w terminie od wejścia w życie uchwały do dnia 30 czerwca (§ 5 uchwały). Ponadto **o pierwszeństwie zakwalifikowania wniosku do przyznania dotacji** decyduje stopień pilności utylizacji wyrobów zawierających azbest, a następnie **data złożenia wniosku do Urzędu** (§ 11 ust. 1 uchwały).

Mając na względzie treść powyższych postanowień uchwały, w ocenie tut. Kolegium zapis § 13 ust. 3 został ustanowiony z naruszeniem art. 403 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, z którego wynika upoważnienie dla rady gminy do określenia 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.

Zdaniem organu nadzoru na podstawie przywołanego przepisu ustawy - Prawo ochrony środowiska rada gminy winna w sposób jasny i precyzyjny ustalić zasady udzielania dotacji z zakresu ochrony środowiska tak, aby adresat tego aktu nie był zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Tymczasem, zgodnie z § 13 ust. 3 uchwały, w przypadku uzupełnienia wniosku, za datę złożenia wniosku uznaje się datę doręczenia uzupełnienia, a nie datę doręczenia wniosku. Powyższa zasada może prowadzić do sytuacji, że mimo dochowania przez wnioskodawcę 7-dniowego terminu do uzupełnienia wniosku (§ 13 ust. 1 uchwały) uprzednio złożonego w terminie zgodnym z uchwałą (tj. co do zasady od dnia 1 lutego do dnia 30 kwietnia), nastąpi odrzucenie wniosku - w przypadku uzupełnienia go po ostatecznej dacie składania wniosków.

Poprawne ustalenie daty złożenia wniosku ma również doniosłe znaczenie w kontekście kolejności kwalifikowania wniosków do przyznania dotacji (§ 11 ust. 1 uchwały), w szczególności w przypadku wyczerpania środków w budżecie zaplanowanych na realizację przedmiotowego zadania. Okazać się przykładowo może, że zmiana powyższej kolejności (w związku z koniecznością uzupełnienia braków formalnych) prowadzi do odmowy zakwalifikowania wniosku.

Zdaniem Kolegium tut. Izby wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku ma na celu usunięcie przeszkody w merytorycznym rozpatrzeniu sprawy. Uzupełnienie o brakujące elementy wniosku, w przewidzianym do tego terminie, winno zatem skutkować uznaniem skuteczności wniesienia wniosku w dacie jego pierwotnego złożenia, a nie w dacie przedłożenia brakujących dokumentów.

Skutkiem powyższego postanowienia uchwały jest natomiast sytuacja, w której uzupełnienie braków formalnych wniosku jest traktowane na równi ze złożeniem nowego wniosku, co stoi w oczywistej sprzeczności z celem przedmiotowej procedury.

Kolegium tut. Izby podkreśla, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Ponadto zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II SA/Wr 385/05), gdzie ww. Sąd, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, stwierdził między innymi, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy o samorządzie gminnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Zdaniem tut. Kolegium postanowienie § 13 ust. 3 badanej uchwały nie spełnia powyżej wskazanych warunków, bowiem umożliwia nierówne traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, a zatem wprowadza niedopuszczalny luz interpretacyjny. To bowiem od woli organu zależeć będzie, kiedy zostanie wysłane wezwanie do uzupełnienia braków, co może mieć bezpośrednie przełożenie na zakwalifikowanie albo odmowę zakwalifikowania wniosku do przyznania dotacji.

Z powyższych względów ustanowiona przez Radę Gminy zasada określona w cytowanym postanowieniu uchwały może stanowić ograniczenie dla podmiotów ubiegających się o środki publiczne, co pozostaje także w sprzeczności z przepisami art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), w myśl których prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W tym miejscu podkreślić należy, że przepisy ustawy - Prawo ochrony środowiska nie wprowadzają ograniczeń w powyższym zakresie.

Z powodu istotnego naruszenia wskazanych przepisów konieczne okazało się orzeczenie nieważności § 13 ust. 3 badanej uchwały.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdził że w załączniku nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy Kolbudy ustaliła wzór *Wniosku o przyznanie dotacji na realizację działań, związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest*, w którym zamieszczono oświadczenia składane przez wnioskodawcę, gdzie w pkt 3 przewidziano oświadczenie o następującej treści: *"Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych zawartych we wniosku o przyznanie dotacji na realizację działań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest."*

W ocenie Kolegium tut. Izby przywołana powyżej regulacja dotycząca wymogu podpisania przez podmiot składający wniosek informacji 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 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 którego 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 dnia 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 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).

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na niespójność w zakresie postanowień badanej uchwały dotyczących wnioskodawcy. Z § 2 pkt 5 badanej uchwały wynika, że wnioskodawcą może być osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, podczas gdy z załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego wzór wniosku o przyznanie dotacji wynika, że podmiot ten nie może także prowadzić działalności w rolnictwie lub rybołówstwie. Powyższe wyłączenia mają doniosłe znaczenie w kontekście obowiązku przedstawiania projektu programu pomocowego stanowiącego pomoc *de minimis* oraz pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie uprawnionym organom na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 702 z późn. zm.).

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