



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 954

UCHWAŁA NR 1/9/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 15 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIV/97/2024 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz sposobu jej rozliczania, w części obejmującej:

- 1) w § 2 ust. 2 wyrażenie o treści: „o której mowa w § 3 ust. 1 i ust. 2,”
- 2) w załączniku Nr 1 w części: „Oświadczam/y i przyjmujemy do wiadomości, że;” punkty 3-6,
- 3) w załączniku Nr 2 w części „Załączniki:”
 - w pkt 1) wyrażenie o treści: *„oryginały dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów”,*
 - pkt 5),

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 20 grudnia 2024 r., Rada Miejska w Okonku powołując się m.in. na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2-6 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady i tryb udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej oraz sposobu jej rozliczania.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 stycznia 2025 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z kolei z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa 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.

Z kolei z art. 403 ust. 6 wynika, że udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami określonymi w ust. 4. 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska w Okonku podjęła badaną uchwałę.

W postanowieniach § 2 ust. 1 Rada przewidziała udzielenie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub pomocy de minimis w rybołówstwie, a zatem uchwała powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702, z późn. zm.) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, którzy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że „projekt uchwały został zaopiniowany przez Prezesa UOKiK oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a wniesione uwagi Prezesa UOKiK zostały uwzględnione w podjętej uchwale.”.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Analiza uchwały wykazała, że na mocy postanowień § 2 ust. 2 Rada Miejska zadecydowała: „*Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, o której mowa w § 3 ust. 1 i ust. 2, jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: (...)*”.

Kolegium Izby zauważa, że przedmiotowa uchwała w § 2 ust. 1 przewiduje udzielanie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie natomiast wskazane w § 2 ust. 2 odwołanie do § 3 ust. 1 i ust. 2 odnosi się do wysokości możliwego do uzyskania z budżetu gminy dofinansowania w formie dotacji celowej kosztów realizacji inwestycji służących ochronie środowiska.

Kolegium Izby wskazuje, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,

3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia o treści: „o której mowa w § 3 ust. 1 i ust. 2,” zawartego w § 2 ust. 2.

Dalsza analiza postanowień uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 do badanej uchwały „Wniosek o przyznanie dotacji (...)”, w części „Oświadczam/y i przyjmujemy do wiadomości, że;” zawarto punkty od 3-6 o treści:

„3. administratorem danych jest Burmistrz Okonka,

4. zapoznałem/łam się z treścią klauzuli informacyjnej dostępnej na stronie www.okonek.biuletyn.net oraz, że zostałam/em poinformowana/y o prawie dostępu do moich danych osobowych, ich sprostowania, przenoszenia, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania,

5. dane osobowe będą przetwarzane wyłącznie na potrzeby udzielenia dotacji,

6. wiem, że moja zgoda może być przeze mnie odwołana w każdym czasie.”.

Kolegium Izby wskazuje, że materia dotycząca, gromadzenia, przetwarzania i ochrony danych osobowych uregulowana została w przepisach 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. Urz. UE. L. 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), których obowiązek stosowania ciąży na podmiotach dysponujących danymi osobowymi. W myśl przepisów art. 6 RODO – którego przepisy stosuje się wprost – przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest, co najmniej jeden z sześciu warunków, m.in. przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (lit. c).

Przetwarzanie danych osobowych osoby ubiegającej się o udzielenie z budżetu Gminy Okonek dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej jest niezbędne do rozpatrzenia wniosku o udzielenie dotacji, do zawarcia umowy dotacyjnej, a także do wykonania tej umowy, w tym rozliczenia dotacji. Zatem przetwarzanie danych osobowych w tym przypadku jest zgodne z prawem i nie wymaga uzyskania zgody.

W art. 4 pkt 7 RODO zdefiniowane zostało pojęcie: "administrator", które oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Z przepisu art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie wymienione w tym przepisie informacje.

Z art. 26 ustawy o samorządzie gminy wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy. Zadania burmistrza zostały określone m.in. w art. 30 ustawy. Wykonując zadania gminy, w tym wykonując uchwały rady, może wystąpić konieczność przetwarzania danych osobowych, których administratorem jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójt/burmistrz). Wójt (burmistrz) wykonuje zadania gminy przy pomocy urzędu; jest kierownikiem urzędu (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie jest administratorem danych. Zatem nie ma podstawy prawnej, aby przedmiotowa uchwała zawierała oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie podanych informacji i danych osobowych i w ogóle była prezentowana przy rozpatrywanej uchwale.

Poza oświadczeniem o przyjęciu do wiadomości i wyrażeniu zgody na co wskazują zapisy pkt 6 o treści: „wiem, że moja zgoda może być przeze mnie odwołana w każdym czasie”, zawarto również oświadczenie o zapoznaniu się z treścią klauzuli informacyjnej dostępnej na stronie www.okonek.biuletyn.net oraz prawie dostępu do treści danych osobowych, ich sprostowania, przenoszenia, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania (pkt 4).

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zakres informacji o przetwarzaniu danych osobowych został określony w przywołanym powyżej rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. Zatem to Parlament Europejski zdecydował o tym, jakie informacje powinna otrzymać osoba, której dane osobowe są przetwarzane przez administratora. Z przepisu art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator (którym w tym przypadku jest Burmistrz Okonka) podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

Natomiast 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 informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych może być określona w drodze aktu prawa miejscowego tylko wtedy, gdy wyraźnie przewiduje to ustawa stanowiąca podstawę do wydania takiego aktu, jak np. ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, z późn. zm.), gdzie ustawodawca w art. 6n ust. 1 pkt 1 wprost wskazał, że rada gminy powinna określić w drodze uchwały wzór deklaracji (...) obejmujący również informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 wyżej przywołanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE).

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność w załączniku Nr 1 punktów 3-6 w części „Oświadczam/y i przyjmujemy do wiadomości, że;”.

Analiza badanej uchwały wykazała również, że w załączniku Nr 2 pn. „Sprawozdanie z wykonania przedsięwzięcia służącego ochronie środowiska i gospodarce wodnej (...)” w części Załączniki pkt 1) Rada postanowiła: „oryginały dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów (faktura, rachunek) powinny zawierać sporządzony w sposób trwały opis zawierający informacje z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta”.

Z zacytowanych postanowień uchwały wynika, że w rozliczeniu dotacji beneficjent przedkłada oryginały dokumentów (faktury, rachunki) potwierdzających poniesione koszty. W uchwale brak postanowień wskazujących na to, iż przedkładane oryginały są tylko do wglądu bądź będą zwracane po rozliczeniu dotacji. W ocenie Kolegium regulacja ta wykracza poza dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podkreślenia również wymaga, że faktury, rachunki i inne dokumenty księgowo, związane z realizacją określonych robót powinny być opisywane i przechowywane przez podmiot, na rzecz którego zostały wystawione, przy poszanowaniu obowiązujących dany podmiot regulacji w tym zakresie (np. przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz. U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.). Nadto oryginały faktur wystawione na beneficjenta są dowodami zakupu, na podstawie których może dochodzić roszczeń z tytułu gwarancji.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność w pkt 1) wyrażenia o treści: „*oryginały dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów*” zawartego w części „Załączniki:” w załączniku Nr 2 do badanej uchwały.

Ponadto w załączniku Nr 2 w części „Załączniki:” Rada Miejska zawarła pkt 5) „inne:” z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia.

Odnosząc się do ww. zapisów Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecniczy, w myśl którego 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został

w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z przywołanych zapisów nie wynika bowiem jakich dodatkowych dokumentów/informacji może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisów w załączniku Nr 2 w części „Załączniki:” pkt 5) w brzmieniu „inne:”z wykropkowanych miejscem do uzupełnienia.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.