



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 lutego 2025 r.

Poz. 1235

UCHWAŁA NR 2/125/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 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 X/100/2024 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Wolsztyn na przedsięwzięcia służące poprawie jakości powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania, w części obejmującej:

- w załączniku Nr 1 do Regulaminu w części I. Dane Wnioskodawcy poz. 6 tabeli „Seria u numer dowodu osobistego” oraz w poz. 9 wyrażenie „Seria i numer dowodu osobistego”,
 - w załączniku Nr 1 do Regulaminu "Klauzula informacyjna" wraz z treścią w niej zawartą,
 - w pkt IV ust. 10 załącznika Nr 2 do Regulaminu,
 - w załączniku Nr 2a "PROTOKÓŁ odbioru wykonanych prac (...)" pkt VII zdanie drugie o treści: *"Znane nam są skutki składania fałszywych oświadczeń, wynikające z art. 297 par. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny"*,
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Wolsztynie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 21 oraz art. 403 ust. 2, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Wolsztyn na przedsięwzięcia służące poprawie jakości powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu 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 29 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 gminy należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 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. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazaną do wojewódzkich funduszy.

Według dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której jest mowa w ust. 1 i 2 może polegać na udzieleniu 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 powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

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 rozliczenia (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały).

Korzystając z powyższego upoważnienia Rada Miejska w Wolsztynie podjęła w dniu 27 grudnia 2024 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Wolsztyn na przedsięwzięcia służące poprawie jakości powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania.

Badana uchwała w § 2 ust. 6 Regulaminu udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta i Gminy Wolsztyn na przedsięwzięcia służące poprawie jakości powietrza, realizowane na terenie miasta i gminy Wolsztyn, będącego załącznikiem Nr 1 do uchwały, przewiduje udzielanie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie. W uzasadnieniu do uchwały poinformowano, że projekt uchwały został przedłożony Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz, że w podjętej uchwale uwzględniono uwagi zgłoszone przez te podmioty. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi 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.).

W załączniku Nr 2 do „Regulaminu (...)” pn. „WNIOSEK o rozliczenie dotacji celowej z budżetu Gminy Wolsztyn na przedsięwzięcia służące poprawie jakości powietrza”, w pkt IV. „Wykaz wymaganych uwierzytelnionych kserokopii dokumentów dołączonych do wniosku”, w ust. 10 zażądano „Zaświadczenia z Wydziału Finansów i Podatków Urzędu Miejskiego w Wolsztynie o niezaleganiu z opłatami na rzecz Gminy Wolsztyn”.

Wymóg dołączenia do wniosku zaświadczenia o niezaleganiu z opłatami na rzecz Gminy Wolsztyn stanowi naruszenie przepisu art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zgodnie z którym organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność postanowienia zawartego w załączniku Nr 2 do „Regulaminu (...)” pn. „WNIOSEK (...)”, pkt IV ust. 10.

Analiza załącznika Nr 1 do „Regulaminu (...)” pn. „WNIOSEK o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Wolsztyn na przedsięwzięcie służące poprawie jakości powietrza” w część I. Dane Wnioskodawcy Rada postanowiła o konieczności podania m.in. „Serii u numeru dowodu osobistego” (pisownia oryginalna) (poz. 6 tabeli) oraz w poz. 9, przy danych pełnomocnika, poza imieniem i nazwiskiem oraz nr PESEL zażądano również „Serii i numeru dowodu osobistego”.

W ocenie Kolegium Izby wymóg ten, przy żądaniu podania innych danych (takich jak imię, nazwisko i nr PESEL), identyfikujących wnioskodawcę nie jest adekwatny do tego, co jest niezbędne dla osiągnięcia celów, dla których wskazane dane są przetwarzane.

Dla uznania legalności działania, organ stanowiący, poza wykazaniem istnienia podstawy prawnej winien czynić zadość tzw. zasadzie adekwatności danych w stosunku do celów ich gromadzenia, która powinna być

rozumiana jako równowaga pomiędzy dobrem osoby, której dane dotyczą, a interesem organu. Oznacza to, że organ nie może pozyskiwać danych w zakresie szerszym, niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego celu, jak również danych o większym niż uzasadniony tym celem, stopniu szczegółowości.

Podanie numeru dowodu osobistego osoby wnioskującej o dotację, nie jest niezbędne do rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji o udzieleniu dotacji, tym bardziej, że przy składaniu wniosku wnioskodawca zobowiązany jest do podania numeru PESEL. Tym samym żądanie podania wskazanych danych na etapie wnioskowania o udzielenie dotacji, nastąpiło bez podstawy prawnej

Dalsza analiza wykazała, że w załączniku Nr 1 do „Regulaminu (...)” pn. „WNIOSEK (...)” zawarto „Klauzulę informacyjną” z art. 13 ust. 1 i ust. 2 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 (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z rozporządzeniem 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.) przetwarzanie danych osobowych może być dokonane, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowanej władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. c i e rozporządzenia). Zakres informacji o przetwarzaniu danych osobowych został określony wyżej przywołanym rozporządzeniem. 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 podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679.

W myśl art. 4 pkt 7 rozporządzenia administrator ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem. W związku z tym wdraża odpowiednie środki, aby w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem udzielić osobie, której dane dotyczą, wszelkich informacji, o których mowa w art. 13 i 14 rozporządzenia. Środki te powinny uwzględniać charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych (vide pkt 74 rozporządzenia). Aby zapobiec przechowywaniu danych osobowych przez okres dłuższy, niż jest to niezbędne, administrator powinien ustalić termin ich usuwania lub okresowego przeglądu (vide pkt 39 rozporządzenia). Wymagane informacje powinny zostać przekazane osobie, której dane dotyczą albo w momencie pozyskiwania danych (najpóźniej w chwili ich pozyskania) albo bezpośrednio przed ich pozyskaniem. Dla spełnienia obowiązku informacyjnego nie ma znaczenia, w jaki sposób te dane zostaną pozyskane – może się to odbyć poprzez pocztę elektroniczną, faks lub poprzez inne środki porozumiewania się. Dane osobowe będące przedmiotem przetwarzania, dotyczące osoby ubiegającej się o dotację, administrator pozyskuje w dacie złożenia wniosku, a zatem dopiero wtedy podmiot ten powinien być poinformowany o prawach i obowiązkach wynikających z 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). Konkretnie cele przetwarzania danych osobowych powinny być wyraźne, uzasadnione i określone w momencie ich zbierania. Informacje o przetwarzaniu danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, należy przekazać tej osobie w momencie zbierania danych (vide pkt 39 i 61 rozporządzenia). Jeżeli przepis szczególny nie określa sposobu w jaki administrator powinien przekazywać podmiotowi informacje z art. 13 rozporządzenia, dopuszczalna jest każda skuteczna metoda, w tym np. udostępnienie wydrukowanej informacji przy stanowisku, w którym zbierane są dane, zamieszczenie informacji na stronie internetowej obok aktu prawa miejscowego lub w ogólnodostępnym miejscu (np. tablica ogłoszeń) w siedzibie administratora.

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 myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium 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. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP, w brzmieniu: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), w którym sąd stwierdza, 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...).*

Z kolei, w załączniku Nr 2a pn. „PROTOKÓŁ odbioru wykonanych prac z dnia w ramach umowy dotacji nr/..... z dnia,” w pkt VII, w zdaniu drugim, postanowiono: „Znane nam są skutki składania fałszywych oświadczeń, wynikające z art. 297 par. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny”.

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów - w szczególności przywołany wyżej art. 403 ust. 5 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot składający wniosek, obowiązku podania danych czy informacji pod groźbą odpowiedzialności karnej. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 52/15) wskazał, że: „Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zecznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas – w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji – możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zecznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy (...) nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać.”. W analizowanym przypadku – ustawa o ochronie i opiece nad zabytkami również nie przewiduje takiej możliwości.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale wskazanego powyżej obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości badanej uchwały.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, w tym przypadku w przepisie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto, Kolegium Izby stwierdziło następujące błędy pisarskie:

– w „Regulaminie (...)” będącym załącznikiem Nr 1 do uchwały, w § 2 ust. 6 pkt 2 podano: „§ 6 ust. 1 lit. a)” zamiast „§ 2 ust. 6 pkt 1) lit. a)”,

– w załączniku nr 1 do „Regulaminu (...)” w części V. „Załączniki do wniosku” podano: „§ 6 ust. 1 lit. a.” zamiast „§ 2 ust. 6 pkt 1) lit. a)”.

Kolegium Izby informuje, że od dnia 11 stycznia 2025 r. obowiązuje nowe brzmienie art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, w brzmieniu wynikającym z postanowień art. 1 pkt 14) ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1940).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

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.