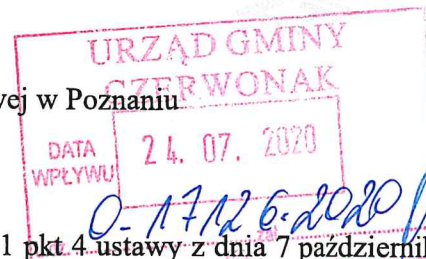


Wpisał  
e-mail 28.07.2020 ✓

BR + WKS  
27.07.2020

Elektronicznie podpisany przez:  
Grażyna Wróblewska; RIO w Poznaniu  
dnia 24 lipca 2020 r.

Uchwała Nr 17/737/2020  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 22 lipca 2020 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 2019 r. poz. 2137) oraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 228/XXIII/2020 Rady Gminy Czerwonak z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania – Program Pilotażowy dla Gminy Czerwonak na rok 2020, w zakresie:

- § 4 ust. 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały,
- w załączniku do Regulaminu zat. "Wniosek o udzielenie dotacji":
  - w pkt I pozycje: telefon kontaktowy i email ,
  - w pkt V wyrażenie „klauzula informacyjna RODO podpisana przez osoby uprawnione, stanowiąca załącznik do wniosku,”
  - pkt VI "Wpłata środków przelewem na konto nr:.....":
  - wyrażenia "Wyrażam również zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych wyłącznie na potrzeby udzielenia wnioskowanej dotacji, zgodnie z art. 13 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (4.5.2016 L 119/38 Dziennik Urzędowy Unii europejskiej PL)"
  - oświadczenia „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 1 lipca 2020 r. Rada Gminy Czerwonak powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 221 ustawy o finansach publicznych oraz art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania – Program Pilotażowy dla Gminy Czerwonak na rok 2020.

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 uchwały Nr 228/XXIII/2020 Rady Gminy Czerwonak z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych

i roztopowych w miejscu ich powstania – Program Pilotażowy dla Gminy Czerwonak na rok 2020, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 lipca 2020 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219), do zadań własnych gmin 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 przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub powiatu.

Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały zasady udzielania dotacji celowej, o której jest mowa w ust. 4 art. 403, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rady Gminy Czerwonak podjęła uchwałę Nr 228/XXIII/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r.

Zasady udzielania dotacji, o których mowa powyżej, w tym w szczególności kryteria wyboru zadań do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób ich rozliczania, Rada określiła w Regulaminie udzielania dotacji celowych z budżetu Gminy Czerwonak na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania – Program Pilotażowy dla Gminy Czerwonak na rok 2020, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

W § 4 ust. 3 Regulaminu zawarte zostało postanowienie o treści "Wnioski wraz z załącznikami określonymi we wzorze wniosku o udzielenie dotacji, należy składać w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Czerwonak".

Mając na uwadze dyspozycję art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji, ewentualne określenie przypadków przedłużenia terminu złożenia wniosku należy do kompetencji organu stanowiącego. Zatem w myśl przywołanego przepisu, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, do którego zalicza się ustalenie terminu składania wniosku. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że poprzez tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji należy rozumieć procedury związane z udzieleniem dotacji, sposób przekazania środków. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. akt U 2/00) stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób, system”. Kolegium Izby wskazuje, że w przypadku, gdy Rada nie określi takiego terminu, wnioskodawcy będą mogli składać wnioski o dotacje w dowolnym czasie przez cały rok budżetowy.

Określenie użyte w Regulaminie „w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Czerwonak” pozostawia swobodę w decydowaniu o terminie składania wniosków o udzielenie przedmiotowych dotacji i stanowi scedowanie na organ wykonawczy kompetencji przynależnych tylko Radzie.

Stwierdzona nieprawidłowość w sposób istotny narusza ww. przepis ustawy Prawo ochrony środowiska.

W załączniku do Regulaminu zat. "Wniosek o udzielenie dotacji" w pkt I zażądano podania nr telefonu kontaktowego oraz adresu e-mail wnioskodawcy oraz w pkt VI podania numer rachunku bankowego.

W ocenie Kolegium Izby, wymóg podania telefonu kontaktowego i adres email oraz numer rachunku bankowego osoby wnioskującej o dotację, nie są niezbędne do rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji o udzieleniu dotacji, a zatem żądanie ich podania, na etapie wnioskowania o udzielenie dotacji, nastąpiło bez podstawy prawnej.

Kolegium Izby wskazuje ponadto, że żądanie podania nr telefonu i adresu e-mail (jeśli jednocześnie nie zaznaczono, że jest dobrowolne) od osoby fizycznej jest niezgodne z przepisem art. 5 ust. 1 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, który m.in. stanowi, że dane osobowe muszą być adekwatne, stosowane oraz ograniczane do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (minimalizacja danych).

W załączniku do Regulaminu zat. "Wniosek o udzielenie dotacji", w pkt V zat. "wykaz dokumentów, załączonych z wnioskiem" wymieniono także "klauzula informacyjna RODO podpisana przez osoby uprawnione, stanowiąca załącznik do wniosku,". Kolegium Izby wskazuje, iż żądanie złożenia klauzuli informacyjnej RODO wraz z wnioskiem nie znajduje oparcia w powołanych przepisach prawa. Złożenie klauzuli nie może być warunkiem złożenia poprawnego wniosku. Klauzula informacyjna RODO jest przedkładana przez podmiot zbierający dane osobowe a wnioskodawca udostępniający dane osobowe w procesie ubiegania się o dotacje może tylko oświadczyć o zapoznaniu się z nią.

W końcowej części załącznika, zawierającej oświadczenia, postawiony został wymóg o treści, "Wyrażam również zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych wyłącznie na potrzeby udzielenia wnioskowanej dotacji, zgodnie z *art. 13 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 (4.5.2016 L 119/38 Dziennik Urzędowy Unii europejskiej PL)*" oraz „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z przepisami art. 6 ww. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. 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 jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków wskazanych w cytowanych powyżej przepisach, np. gdy 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.

W odniesieniu do oświadczenia „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.” w ocenie Kolegium brak jest stosownej delegacji do zamieszczania informacji co do znajomości przepisów Kodeksu karnego lub pouczenia o odpowiedzialności z nich płynących. Wskazane przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska takiej delegacji ustawowej nie zawierają, a ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy nie można domniemywać. Nie ma też innych przepisów ustawowych, które upoważniałyby organ stanowiący gminy do wymuszenia obowiązku potwierdzania danych pod groźbą odpowiedzialności karnej lub składania oświadczenia przez beneficjenta przy ubieganiu się o dotację celową z budżetu o treści wskazanej w przedmiotowych załącznikach.

Niewątpliwie odpowiedzialność ze wspomnianego tytułu obiektywnie istnieje, niemniej jednak wynika ona wprost z przepisów ustawy Kodeks karny i to niezależnie od znajomości przez beneficjenta przepisów tego aktu prawnego. Zaznaczyć należy, że nałożenie takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Przepisy udzielające kompetencji podlegają wyłącznie wykładni dosłownej. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie nie tylko normy, w której upoważnienie jest zawarte, ale przede wszystkim konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 394/14.

W orzecznictwie uznaje się, że należycie ogłoszone akty normatywne są powszechnie znane. Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonowanie prawa w demokratycznym państwie prawa opiera się na założeniu, iż wszyscy adresaci obowiązującej normy prawnej, a więc zarówno podmioty obowiązane do jej przestrzegania, jak i organy powołane do jej stosowania, znają jej właściwą treść. Jest to tak zwana fikcja powszechnej znajomości prawa. Zasada ta pociąga za sobą stan, w którym nikt nie może uchylić się od ujemnych skutków naruszenia normy na tej podstawie, że normy tej nie znał lub rozumiał ją opacznie (z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 233/05).

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała, winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to konieczność formułowania aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w treści uchwały Rady nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Reguła ta wynika wprost z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza obowiązek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku, iż „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje

prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)"'. Zatem, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność Regulaminu w części obejmującej postanowienia zawarte w § 4. ust. 3 oraz w części zat. "Wniosek o udzielenie dotacji" w pkt I pozycje: telefon kontaktowy i email, w pkt V wyrażenie „klauzula informacyjna RODO podpisana przez osoby uprawnione, stanowiąca załącznik do wniosku,” pkt VI "Wpłata środków przelewem na konto nr:....." oraz wyrażenia " Wyrażam również zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych wyłącznie na potrzeby udzielenia wnioskowanej dotacji, zgodnie z art. 13 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (4.5.2016 L 119/38 Dziennik Urzędowy Unii europejskiej PL)" i oświadczenia „Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia."

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że przywołanie w podstawie prawnej badanej uchwały przepisów art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) jest nieprawidłowe. Z art. 221 ust. 1 ustawy wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2).

Podstawą do udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska jest art. 403 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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.