

Uchwała Nr 14/900/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 26 maja 2021 r.

28.05.2021.  
wygr. rad.

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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 350/XXXIII/2021 Rady Gminy Czerwonak z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania – program dla gminy Czerwonak na rok 2021, w części obejmującej:

- 1) w § 5 ust. 3;
- 2) § 10;
- 3) w załączniku do uchwały pn. "Wniosek o udzielenie dotacji na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania":
  - w pkt V lit. e w brzmieniu: "klauzula informacyjna RODO podpisana przez osoby uprawnione, stanowiąca załącznik nr 2 do wniosku,"
  - załącznik nr 2 do wniosku pn. "Administrowanie i ochrona danych osobowych" wraz z treścią w nim zawartą,

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

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 29 kwietnia 2021 r., Rada Gminy Czerwonak, powołując się na przepisy 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 2, art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady i tryb udzielania oraz rozliczania dotacji celowej

z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania – program dla gminy Czerwonak na rok 2021.

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 350/XXXIII/2021 Rady Gminy Czerwonak z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania – program dla gminy Czerwonak na rok 2021, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 maja 2021 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, 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 może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 do ustawy Prawo ochrony środowiska.

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 badaną uchwałę.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *"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 miejsca i terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji należy do kompetencji organu

stanowiącego. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 5 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji. "Zasady" - to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. "Tryb" - to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego "tryb" to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Po 151/07, stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

W szczególności więc uchwała ustalająca m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać dane, które powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji, a także miejsce i termin składania wniosków. W przypadku, gdy Rada Gminy nie określi terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, wnioskodawcy będą mogli składać wnioski w dowolnym czasie przez cały rok budżetowy.

Określenie użyte w § 5 ust. 3 badanej uchwały: "w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Czerwonak" pozostawia swobodę w decydowaniu o miejscu i terminie składania wniosków o udzielenie przedmiotowych dotacji i stanowi sędowanie na organ wykonawczy kompetencji przynależnych wyłącznie organowi stanowiącemu.

Stwierdzona nieprawidłowość w sposób istotny narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 5 ust. 3 Rada Gminy sformułowała wymóg zamieszczenia ogłoszenia o naborze wniosków w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Czerwonak.

W ocenie Kolegium Izby, nałożenie obowiązku zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej (jak i w każdy inny sposób podawania do publicznej wiadomości) informacji o naborze wniosków nie należy do kompetencji organu stanowiącego. Kwestie te uregulowane zostały w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie

określonym w tej ustawie. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy "udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8;
- 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11;
- 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
- 4) udostępniania w centralnym repozytorium (art. 7 ust. 1)".

Zakres przedmiotowy informacji publicznej określony został w art. 6 ww. ustawy.

Gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Ustawa o finansach publicznych w dziale I rozdziale 4 zawiera przepisy regulujące jawność i przejrzystość finansów publicznych. Zasada jawności realizowana jest poprzez obowiązkowe podawanie do publicznej wiadomości m.in. kwot dotacji udzielonych z budżetu i wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja w terminach określonych w przywołanych przepisach (art. 33-37 ustawy o finansach publicznych). Nakładanie dodatkowych obowiązków na Burmistrza w przedmiotowym zakresie stanowi przekroczenie kompetencji wynikających z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z kolei w § 10 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *"Traci moc uchwała 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"*.

Z tytułu uchwały Nr 228/XXIII/2020 Rady Gminy Czerwonak z dnia 25 czerwca 2020 r., jak również jej postanowień wynika, że określała ona zasady udzielania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania wyłącznie z budżetu Gminy Czerwonak na 2020 rok. Brak było zatem podstaw do stanowienia o utracie jej mocy.

Dokonując oceny postanowień załącznika do uchwały, określającego wzór wniosku o udzielenie dotacji, Kolegium Izby stwierdziło, że w części V. "Wykaz dokumentów, załączonych z wnioskiem", Rada Gminy określiła obowiązek przedłożenia wraz z wnioskiem klauzuli informacyjnej RODO podpisanej przez osoby uprawnione, stanowiącej załącznik nr 2 do wniosku (lit. e).



W załączniku Nr 2 do wniosku pn. "Administrowanie i ochrona danych osobowych" Rada Gminy sformułowała klauzulę informacyjną w brzmieniu:

*"Gmina Czerwonak informuje, że:*

- 1. Administratorem przekazanych danych osobowych jest Urząd Gminy Czerwonak reprezentowany przez Wójta Gminy Czerwonak z siedzibą w 62-004 Czerwonak, ul. Źródlana 39;*
- 2. Kontakt z Inspektorem Ochrony Danych w Urzędzie Gminy Czerwonak możliwy jest pod adresem email: [iodo@czerwonak.pl](mailto:iodo@czerwonak.pl);*
- 3. Przekazane dane osobowe przetwarzane będą w celu udzielenia dotacji celowych na zadanie służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania –Program Pilotażowy dla Gminy Czerwonak na rok 2020, zgodnie art. 6 ust. 1 lit. a i e oraz 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 i zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, art. 403 ust. 2, 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.).*
- 4. Przekazane dane osobowe przechowywane będą przez okres utrzymania wykonanej instalacji przez co najmniej 3 lata od zainstalowania, zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu.*
- 5. Wnioskodawca posiada prawo do:*
  - a) żądania od administratora dostępu do danych osobowych,*
  - b) sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania,*
  - c) do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania,*
  - d) przenoszenia danych,*
  - e) cofnięcia zgody w dowolnym momencie,*
  - f) wniesienia skargi do organu nadzorczego.*
- 6. Podanie danych osobowych jest warunkiem zawarcia umowy i jest dobrowolne, jednakże niepodanie danych w zakresie wymaganym przez administratora może skutkować niepodpisaniem umowy na przyznanie dotacji."*

Elementem kończącym klauzulę informacyjną jest potwierdzenie zapoznania się z jej treścią, poprzez złożenie przez wnioskodawcę podpisu wraz z podaniem daty dokonania tej czynności.

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 (którym w tym przypadku jest Wójt Gminy Czerwonak) 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 szczególnie 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. 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).

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 2021 r. poz. 888), 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).

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl art. 94 Konstytucji RP, 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 dnia 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 (...)”.*

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

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.