

Uchwała Nr 24/1055/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 14 października 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 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 XX/151/2020 Rady Gminy Baranów z dnia 22 września 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła, w części obejmującej:

- w załączniku pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła”:
 - § 6
 - w § 7 ust. 4 oraz w ust. 5 pkt 2, pkt 4 i pkt 5,
- w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” do załącznika pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” pozycję pn. „Klauzula informacyjna” wraz z treścią w niej zawartą, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Baranów powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła.

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 XX/151/2020 Rady Gminy Baranów z dnia 22 września 2020 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Baranów na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 14 października 2020 r.

Rozpatrując sprawę wskazanej wyżej uchwały na posiedzeniu w dniu 14 października 2020 r. Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią 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 2020 r. poz. 1219) 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 2019 r. poz. 869, 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Gminy Baranów podjęła uchwałę Nr XX/151/2020 z dnia 22 września 2020 r.

W § 1 tejże uchwały Rada Gminy Baranów postanowiła, że „Uchwała się „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.”.

W § 4 ust. 10 ww. załącznika pn. „Regulamin udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” postanowiono, że „Wnioski wraz z załącznikami należy składać w Urzędzie Gminy w Baranowie od 1 stycznia 2021 roku”. Określono także, że za datę złożenia wniosku uznaje się dzień wpływu do Urzędu Gminy w Baranowie (§ 4 ust. 11 Regulaminu).

Jednocześnie w § 6 ww. Regulaminu postanowiono, że „Ogłoszenie o naborze wniosków w szczególności sposób, miejsce i termin ich składania będzie podane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Baranowie, na stronie internetowej Gminy oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy w Baranowie”. Nadto w § 7 ust. 4 postanowiono, że "Jeżeli po rozpatrzeniu kompletnych wniosków, złożonych po terminie, o którym mowa w § 4 ust. 10, stan środków zabezpieczonych na realizację zadania w budżecie Gminy Baranów umożliwi rozpatrzenie kolejnych wniosków przeprowadzony zostanie kolejny nabór wniosków, którego termin zostanie podany do publicznej wiadomości na stronie internetowej Gminy w Baranowie oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy". Rozpatrując łącznie przywołane wyżej postanowienie § 6 i § 7 ust. 4 należy stwierdzić, iż są one sprzeczne ze wskazanym wyżej § 4 ust. 10 Regulaminu.

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”.

Pozostawienie Wójtowi swobody decydowania o terminie składania wniosków o udzielenie przedmiotowych dotacji – na co wskazuje przytoczone wyżej postanowienie § 6 oraz § 7 ust. 4, oznacza w istocie scedowanie kompetencji w tym zakresie na organ wykonawczy Gminy Baranów – poprzez możliwość zmiany terminu określonego przez Radę Gminy w § 4 ust. 10. Stwierdzona nieprawidłowość w sposób istotny narusza ww. przepis ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto w § 7 w ust. 5 Regulaminu postanowiono, iż bez rozpatrzenia pozostawiane będą wnioski określone:

- pkt 2 – złożone przed terminem wskazanym w ust. 5, w przypadku zaistnienia okoliczności o których mowa w ust. 5.

Jednakże § 7 ust. 5 nie zawiera postanowień we wskazanym zakresie. Takie postanowienia zawiera ust. 4. W związku ze stwierdzeniem nieważności ust. 4 stwierdzono także nieważność § 7 ust. 5 pkt 2 i 5. Punkt 5 zawiera identyczne postanowienia jak pkt 2.

- pkt 4 - złożone po terminie, o którym mowa w § 4 ust. 10.

W związku z tym, iż treść postanowienia pkt 4 jest sprzeczna, niespójna z postanowieniem § 4 ust. 10 Regulaminu, który stanowi, iż „Wnioski wraz z załącznikami należy składać w Urzędzie Gminy w Baranowie od 1 stycznia 2021 roku.” postanowiono o nieważności pkt 4.

Nadto w § 7 Regulaminu błędnie - niechronologicznie określono poszczególne jednostki redakcyjne, a mianowicie:

- ust. 1 o treści „Wnioski rozpatrywane będą do wyczerpania środków (.....)” winien być oznaczony jako ust. 2,
- ust. 2 winien być oznaczony jako ust. 3,
- ust. 3 winien być oznaczony jako ust. 4,
- ust. 4 winien być oznaczony jako ust. 5,
- ust. 5 winien być oznaczony jako ust. 6,
- ust. 6 winien być oznaczony jako ust. 7.

Powyższe wymaga dokonania stosownej zmiany (korekty) uwzględniającej postanowienia niniejszej uchwały Kolegium Izby.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała także, iż w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” do „Regulaminu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany niskosprawnych źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” zamieszczono „Klauzulę informacyjną”. W klauzurze tej zamieszczono następujące zapisy: „Zgodnie art. 13 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchwalenia dyrektywy 95-46-WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych zw. dalej RODO) informuję, iż:

1. Administratorem Państwa danych osobowych jest Gmina Baranów z siedzibą mieszczącą się pod adresem ul. Rynek 21, 63-604 Baranów, tel. (62) 78 10 400, e-mail: gmina@baranow.pl – reprezentowana przez Wójta Gminy Baranów zwanego dalej „Administratorem”.

2. Administrator wyznaczył Inspektora Ochrony Danych, z którym możecie Państwo skontaktować się pod adresem ilona.skiba@baranow.pl lub pisemnie, kierując korespondencję pod adres siedziby Administratora.
 3. Administrator przetwarza Państwa dane osobowe na podstawie obowiązujących przepisów prawa, zawartych umów oraz na podstawie udzielonej zgody.
 4. Państwa dane osobowe będą przechowywane przez okres wynikający z uregulowań prawnych dotyczących obowiązków administratora;
 5. Państwa dane nie będą przetwarzane w sposób zautomatyzowany, w tym nie będą podlegać profilowaniu.
 6. Państwa dane osobowe nie będą przekazywane poza Europejski Obszar Gospodarczy (obejmujący Unię Europejską, Norwegię, Lichtenstein i Islandię).
 7. W związku z przetwarzaniem Państwa danych osobowych, przysługują Państwu następujące prawa: prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii, prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych osobowych, prawo do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa) w sytuacji gdy uzna Pani/Pan, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO)".
- Elementem kończącym przytoczoną wyżej Klauzulę informacyjną jest wymóg daty i czytelnego podpisu wnioskodawcy.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. 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 Baranów) 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 2020 r. poz. 1439, z późn. zm.), gdzie ustawodawca w art. 6n ust. 1 pkt 1 wprost wskazała, 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 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 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), 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 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.