

Uchwała Nr 6/263/2023  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 8 lutego 2023 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LX/610/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Koło na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza pn. „Czyste powietrze dla Koła”, w zakresie:

- § 2 ust. 4,

- w § 4 w ust. 7 wyrażenie „, , która określa:

- 1) *szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana,*
- 2) *wysokość dotacji udzielanej wnioskodawcy i tryb płatności,*
- 3) *termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,*
- 4) *termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,*
- 5) *termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.*”

- § 7,

- w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Koło na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza pn. „Czyste powietrze dla Koła” zamieszczoną w części końcowej „*Klauzulę informacyjną*” wraz z treścią w niej zawartą, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 23 stycznia 2023 r. Rada Miejska Koła powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 403 ust. 4, 5, 6 ustawy Prawo Ochrony Środowiska oraz art. 250 ustawy o finansach publicznych, określiła zasady udzielenia i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Koło na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza pn. „Czyste powietrze dla Koła”.

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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 8 lutego 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu 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 2022 r. poz. 2556, 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 2022 r. poz. 1634, 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.

Rada Miejska Koła korzystając z dyspozycji wynikającej z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska podjęła przedmiotową uchwałę.

Badana uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, o czym stanowią zapisy § 2 ust. 2. Z przedłożonych tutaj w dniu 23 stycznia 2023 r. dokumentów wynika, że projekt badanej uchwały Rady Miejskiej został zgłoszony do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który nie wniósł uwag, a także do Prezesa UOKiK, którego zastrzeżenia do projektu uchwały zostały w całości uwzględnione w podjętej uchwale.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi określone w art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.).

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 27 stycznia 2023 r. pod poz. 885. W § 9 uchwały Rada postanowiła, że uchwała obowiązuje do dnia 31.12.2023 r.

Określając zasady udzielania dotacji z budżetu Miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji, służących ochronie powietrza Rada Miejska w § 2 ust. 3 pkt 1 i 2 określiła dokumenty, jakie wraz z wnioskiem przedkłada wnioskodawca ubiegający się o udzielenie pomocy de minimis, a ponadto w § 2 ust. 4 postanowiła, iż:

*„Wnioskodawca ubiegający się o udzielenie pomocy de minimis zobowiązany jest do przedłożenia w terminie nie krótszym niż 7 dni, dodatkowych informacji niezbędnych dla jej oceny oraz prawidłowego udzielenia.”*

Kolegium Izby wskazuje, że wyrażenie „*dodatkowych informacji*” pozostawia swobodę w decydowaniu o dodatkowych informacjach i dokumentach oraz stanowi scedowanie na organ wykonawczy kompetencji przynależnych wyłącznie organowi stanowiącemu, co w istotny sposób narusza przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z przywołanego przepisu uchwały nie wynika bowiem jakich dodatkowych „wyjaśnień lub dokumentów” może żądać podmiot przyznający dotację. Powyższe brzmienie postanowienia ujętego w uchwale może skutkować niejednakowym traktowaniem beneficjentów dotacji, a także dawać prawo podmiotowi przyjmującemu wniosek o udzielenie dotacji, do żądania od podmiotów dotowanych nieokreślonych dokumentów, które – w jego subiektywnej ocenie – mogą być niezbędne do przyznania dotacji. Przy takim brzmieniu przepisu prawnego podmiot otrzymujący dotację w zasadzie nie wie ostatecznie, jakich dokumentów może – żądać od niego podmiot przyznający dotację. Powyższy zapis może budzić wątpliwości interpretacyjne, bowiem jest nieprecyzyjny.

W orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Z kolei adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, natomiast organ stosujący ten przepis winien wiedzieć, w jaki sposób

go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 2 ust. 4 uchwały.

Ponadto w § 4 ust. 7 postanowiono, że „Kompletny wniosek stanowi podstawę do zawarcia z Wnioskodawcą umowy dotacji, która określa:

- 1) *szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana,*
- 2) *wysokość dotacji udzielanej wnioskodawcy i tryb płatności,*
- 3) *termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,*
- 4) *termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,*
- 5) *termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.*”

Określony we wskazany sposób zakres umowy o udzielenie dotacji, stanowi powtórzenie zapisu ustawowego art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) wraz z modyfikacją wykraczającą poza wskazaną regulację tj. obowiązek określenia w umowie trybu płatności, który wynika z kolei z art. 221 ust. 3 pkt 2 uofp. Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 250 określa minimalny zakres umowy o udzielenie dotacji, a pozostałe postanowienia umowy na mocy własnych uprawnień określa organ wykonawczy (Burmistrz). Ponadto art. 403 prawa ochrony środowiska nie daje podstaw prawnych do regulowania w uchwale kwestii związanych z umową, tym bardziej, że o udzieleniu dotacji celowej na podstawie umowy zawartej przez gminę z ubiegającym się podmiotem ustawodawca przesądził w ust. 6 tego przepisu. Normy prawne określone w art. 403 ust. 5 i 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska nie upoważniają organu stanowiącego do regulowania kwestii związanych z zawieraniem umowy na udzielenie dotacji. Zawieranie umów stanowi etap wykonywania uchwały, który zgodnie z przepisami art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy do kompetencji organu wykonawczego.

Powyższe przesądziło o stwierdzeniu nieważności § 4 ust. 7 uchwały w części:

„ , która określa:

- 1) *szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana,*
- 2) *wysokość dotacji udzielanej wnioskodawcy i tryb płatności,*
- 3) *termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,*
- 4) *termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,*
- 5) *termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.*”

bowiem wskazane postanowienie narusza przepis art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Z kolei w § 7 uchwały ujęto postanowienie o treści „*W przypadku nie wywiązania się podmiotu otrzymującego dotację (Dotowanego) z warunków określonych w umowie dotacji zobowiązany jest on do zwrotu wypłaconej kwoty dotacji na zasadach określonych w art. 251 i 252 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 1725, 1747, 1768, 1964, 2414).*”.

Kolegium Izby podkreśla, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie o finansach publicznych w art. 251 odnoszących się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Zarówno zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone ustawie o finansach publicznych, dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Kolegium Izby wskazuje, że art. 403 ust. 5 p.o.ś. nie uprawnia organu stanowiącego gminy do ustalenia zasad zwrotu dotacji, określonych w § 7 uchwały i podkreśla, że tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej - wyrok NSA we Wrocławiu z 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02): „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie

przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rządu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy.

W konsekwencji powyższego Kolegium Izby uznało, że regulacja zwrotu dotacji zawarta w kwestionowanym zapisie uchwały została podjęta z naruszeniem normujących powyższe kwestie przepisów art. 251-252 w zw. z art. 253 ustawy o finansach publicznych i postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 7 przedmiotowej uchwały.

Nadto w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miejskiej Koło na dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie powietrza pn. „Czyste powietrze dla Koła” w części końcowej wniosku zamieszczono „*KLAUZULĘ INFORMACYJNĄ*” dotyczącą zbierania i przetwarzania danych osobowych beneficjentów wniosków, określoną na podst. 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 (Dz. Urz. UE. L 119 z dnia 4.5.2016 str. 1 ze zmianami) (ogólne rozporządzenie o ochronie danych ) ujętą w punktach 1-11.

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 wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz gdy jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowanej władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. b, 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 Burmistrz Miasta Koła) podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia. 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 związku, 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. 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 2022 r. poz. 2519, 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).

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność tej części wniosku. 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.