

Uchwała Nr 33/1489/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 21 grudnia 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) 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 XXVI/237/2020 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy na realizację przedsięwzięć polegających na usuwaniu odpadów powstałych przy likwidacji azbestu z obiektów budowlanych, a także na usuwaniu odpadów zawierających azbest złożonych na nieruchomości, zlokalizowanych na terenie gminy Śmigiel, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI/237/2020 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy na realizację przedsięwzięć polegających na usuwaniu odpadów powstałych przy likwidacji azbestu z obiektów budowlanych, a także na usuwaniu odpadów zawierających azbest złożonych na nieruchomości, zlokalizowanych na terenie gminy Śmigiel doręczona została tutejszej Izbie w dniu 1 grudnia 2020 r.

Rada Miejska Śmigła powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2, 4-6, art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy na realizację przedsięwzięć polegających na usuwaniu odpadów powstałych przy likwidacji azbestu z obiektów budowlanych, a także na usuwaniu odpadów zawierających azbest złożonych na nieruchomości, zlokalizowanych na terenie gminy Śmigiel.

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 ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 21 grudnia 2020 r.

Rozpatrując sprawę 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 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, 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 Miejska Śmigła podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy na realizację przedsięwzięć polegających na usuwaniu odpadów powstałych przy likwidacji azbestu z obiektów budowlanych, a także na usuwaniu odpadów zawierających azbest złożonych na nieruchomości, zlokalizowanych na terenie gminy Śmigiel.

W sytuacji, gdy uchwała przewiduje udzielanie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 708) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W § 2 ust. 8 uchwały Rady Miejskiej Śmigła postanowiono, co następuje:

„8. Informacje z zakresu pomocy de minimis.

- 1) W przypadku, gdy obiekt budowlany, z którego zdejmowany jest azbest jest związany z prowadzoną działalnością gospodarczą, pomoc uzyskana w ramach dofinansowania ze środków budżetu Gminy Śmigiel będzie pomocą de minimis i będzie udzielana zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 (...).
- 2) Pomoc dla podmiotów sektora produkcji rolnej na zadanie z zakresu usuwania azbestu z budynków służących działalności rolniczej, udzielana będzie zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1408/2013 (...).”

Uchwała przewiduje zatem możliwość udzielania pomocy de minimis.

Z przedłożonego do tut. Izby w dniu 8 grudnia 2020 r. oświadczenia Skarbnika Gminy Śmigiel wynika, że projekt uchwały „nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi”.

Dokonane ustalenia wskazują, że naruszona została procedura podjęcia uchwały, w zakresie określonym przepisami art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Kolegium Izby zakwalifikowało wskazane naruszenie prawa jako istotne i postanowiło o wyeliminowaniu uchwały z obrotu prawnego, stwierdzając jej nieważność w całości.

Odnosząc się do dalszych postanowień uchwały Kolegium Izby wskazuje, co następuje: W postanowieniu § 3 ust. 4 Rada określiła, że „Wysokość dotacji z budżetu Gminy Śmigiel uzależniona jest od rodzaju prac i przysługuje w danym roku tylko na jeden z następujących rodzajów prac:

- 1) prace, o których mowa w § 2 ust. 1 – kwotę dotacji ustala się na podstawie łącznej powierzchni płyt zawierających azbest usuniętych z obiektów budowlanych i przetransportowanych na uprawnione składowisko. Ustala się, że maksymalna wysokość dofinansowania wynosi 30 zł (brutto) za 1 m² usuniętych wyrobów zawierających azbest i dla jednego wnioskodawcy nie może przekroczyć kwoty 3.500,00 zł brutto (słownie: trzy tysiące pięćset złotych),
- 2) prace, o których mowa w § 2 ust. 2 – kwotę dotacji ustala się na podstawie łącznej wagi płyt zawierających azbest złożonych na nieruchomości i przetransportowanych na uprawnione składowisko. Ustala się, że maksymalna wysokość dofinansowania wynosi 900,00 zł (brutto) za 1 Mg wyrobów zawierających azbest, ale nie więcej niż 2.000,00 zł brutto”.

Powyższy sposób ustalenia kwoty dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo w jakiej faktycznej wysokości przysługuje to dofinansowanie. Zatem użyte sformułowanie „maksymalna wysokość dofinansowania wynosi 30 zł (brutto) za 1 m² ” oraz „nie może nie może przekroczyć kwoty 3.500,00 zł brutto”, a także "maksymalna wysokość dofinansowania wynosi 900,00 zł (brutto) za 1 Mg " oraz "nie więcej niż 2.000,00 zł brutto" nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Określenie wysokości dotacji w sposób ustalony w badanej uchwale jest nieprecyzyjne, gdyż wskazuje jedynie górną granicę wielkości dotacji, pozostawiając swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji od tej granicy w dół. Powoduje to, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Powyższe pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Oznacza więc przeniesienie uprawnienia rady do jej ustalenia na organ wykonawczy i stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Obecnie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ukształtował się pogląd, że w ramach zasad udzielania dotacji mieści się określenie wysokości dotacji. W uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie (sygn. akt V SA/Wa 3664/15) z dnia 12 października 2015 r. (który zachowuje swoją aktualność w obecnym stanie prawnym) Sąd podzielił pogląd organu nadzoru, iż „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób (np. wskazać określony procent poniesionych wydatków lub wartość kwotową dotacji), aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać”. W dalszej części uzasadnienia Sąd wskazał, że

„w uchwale powinno być ukierunkowanie dla organu decydującego o wysokości dotacji; może to być powiązane np. z wielkością inwestycji, z jej skutkami i celami, interesem danej społeczności”.

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisu art. 403 ust. 5 ww. ustawy rada gminy winna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z zapisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

W załączniku Nr 2, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Śmigiel w części „Oświadczam, że” pkt 6 zawarto wyrażenie o treści: „Wyrażam zgodę na przetwarzanie podanych informacji i danych osobowych w celu weryfikacji złożonego wniosku”. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z przepisami art. 6 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 (dalej RODO) oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. U. UE. L 119, s.1), przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest, co najmniej jeden z warunków określonych tym przepisem:

- 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.

Przepis ten 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 wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, do wykonania umowy. Ponadto w myśl art. 4 pkt 11 RODO: „zgoda” osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych. Dobrowolność oznacza sytuacje, w których zgoda

na przetwarzanie nie jest uzależniona od wykonania umowy, czy świadczenia usług, jeśli przetwarzanie danych osobowych nie jest niezbędne do wykonania tej umowy. Osobie wyrażającej zgodę należy zagwarantować rzeczywisty i wolny wybór w momencie jej udzielenia oraz brak niekorzystnych konsekwencji w momencie jej wycofania.

Zamieszczenie w określonym formularzu (np. wniosku o udzielenie dotacji) formuły zgody w przedmiocie przetwarzania danych osobowych wykracza poza kompetencję przyznaną Radzie na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Ponadto Kolegium wskazuje, że załącznik Nr 2 „Wniosek” oraz załącznik Nr 3 „Rozliczenie dotacji celowej” przewiduje składanie wniosku i rozliczenia przez osoby fizyczne. Natomiast uchwała przewiduje udzielanie dotacji również innym podmiotom, w tym wspólnotom mieszkaniowym, osobom prawnym, przedsiębiorcom oraz jednostkom sektora finansów publicznych będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

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.