

Uchwała Nr 16/901/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 7 sierpnia 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr IV/42/24 Rady Miejskiej w Łobżeniczy z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łobżenica na dofinansowanie wymiany kotłów niskosprawnych na niskoemisyjne źródła ciepła, w zakresie:

- 1) w załączniku Nr 1:
 - w części "Załączniki" w punkcie szóstym wyrażenia: "w ciągu minionych 3 lat,", "w tym okresie,", "w tym okresie",
 - w części "Oświadczenia" pkt 7,
 - część "Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych",
- 2) w załączniku Nr 4a w punkcie 3. wyrażenia o treści "w ciągu minionych 3 lat",
- 3) w załączniku Nr 5
 - w części "Dane identyfikacyjne" wyrażenia "numer i seria dowodu osobistego",
 - w części "Załączniki" punktu "inne",

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 23 lipca 2024 r., Rada Miejska w Łobżeniczy powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 2-6 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy Prawo ochrony środowiska określiła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łobżenica na dofinansowanie wymiany kotłów niskosprawnych na niskoemisyjne 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 badanej uchwały wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 7 sierpnia 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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 2024 r. poz. 54, 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 2023 r. poz. 1270, 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.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miejska w Łobzenicy podjęła badaną uchwałę.

W postanowieniach § 10 ust. 4 Rada przewidziała udzielenie pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie lub pomocy de minimis w rybołówstwie, a zatem uchwała powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, którzy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z uzasadnienia do badanej uchwały wynika, że projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby przyjęło, że został spełniony wymóg określony w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Analiza badanej uchwały wskazała, że w § 10 ust. 5 pkt 1 Rada Miejska w Łobzenicy postanowiła, iż do wniosku o przyznanie dotacji złożonego przez wnioskodawcę, dla którego udzielona dotacja stanowić będzie pomoc de minimis w zakresie rolnictwa i rybołówstwa należy dołączyć:

„1) dokumentów określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;”.

Natomiast w załączniku Nr 1 do badanej uchwały stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji w części „Załączniki” wymieniono „zaświadczenia o pomocy de minimis, o pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie otrzymanej w ciągu minionych 3 lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie”.

Ponadto w załączniku Nr 4a „Oświadczenie o nieotrzymaniu pomocy de minimis, pomocy de minimis w rolnictwie oraz pomocy de minimis w rybołówstwie” w punkcie 3. Zawarto oświadczenie o treści „Oświadczam, że w ciągu minionych 3 lat nie korzystałem z pomocy de minimis, o której mowa w art. 2 pkt 10 oraz art. 10a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) i aktualnie nie złożyłem wniosku o udzielenie tego rodzaju pomocy do innego organu.”.

Z powyższego wynika, że Rada Miejska błędnie określiła dokumenty, jakie wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji zobowiązane są złożyć podmioty ubiegające się o dotację stanowiącą pomoc de minimis w rolnictwie albo pomoc de minimis w rybołówstwie.

Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: *„Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:*

- 1) *wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;*
- 2) *(uchylony);*
- 3) *informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”.*

Zakres informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz wzór formularza tych informacji, określone zostały - odrębnie od zakresu informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis - w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810), wydanym na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Natomiast obowiązek przedkładania wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie wnioskodawca otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, dotyczy wyłącznie podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis udzielaną od dnia 1 stycznia 2024 r. na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) Nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023 r.).

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność zapisów „w ciągu minionych 3 lat”, „w tym okresie”, „w tym okresie” zawartych w wykazie załączników w załączniku Nr 1 oraz zapisów „w ciągu minionych 3 lat” w załączniku Nr 4a.

Dalsza analiza postanowień uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 do badanej uchwały, w części „Oświadczenia” zawarto punkt 7 „Zapoznałam/em się i akceptuję treść informacji dotyczącej przetwarzania danych osobowych.” oraz zawarto informację dotyczącą przetwarzania danych osobowych.

Kolegium Izby wskazuje, że materia dotycząca, gromadzenia, przetwarzania i ochrony danych osobowych uregulowana została w odrębnych przepisach, których obowiązek stosowania ciąży na podmiotach dysponujących danymi osobowymi. W myśl przepisów art. 6 RODO – którego przepisy stosuje się wprost – przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest, co najmniej jeden z sześciu warunków, m.in. przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (lit. c). W przypadku tej uchwały w celu udzielenia dotacji przetwarzanie danych jest zgodne z prawem i nie wymaga uzyskania zgody.

W art. 4 pkt 7 RODO zdefiniowane zostało pojęcie: "administrator", które oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Art. 13 1. RODO stanowi, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie wymienione w tym przepisie informacje.

Z art. 26 ustawy o samorządzie gminy wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy. Zadania wójta zostały określone m.in. w art. 30 ustawy. Wykonując zadania gminy, w tym wykonując uchwały rady, może wystąpić konieczność przetwarzania danych osobowych, których administratorem jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójt/burmistrz). Wójt (burmistrz) wykonuje zadania gminy przy pomocy urzędu; jest kierownikiem urzędu (art. 33 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie jest administratorem danych. Zatem nie ma podstawy prawnej, aby przedmiotowa uchwała zawierała oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie podanych informacji i danych osobowych i w ogóle była prezentowana przy rozpatrywanej uchwale.

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność w załączniku Nr 1 punktu 7. w części „Oświadczenia” oraz części „Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych”.

Analiza badanej uchwały wykazała także, iż w załączniku Nr 5 pn. „Rozliczenie dotacji celowej na dofinansowanie wymiany kotłów niskosprawnych na niskoemisyjne źródła ciepła” Rada postanowiła o konieczności podania oprócz imienia i nazwiska wnioskodawcy, numeru PESEL, numeru NIP, numeru telefonu oraz adresu zamieszkania, a także danych w zakresie numeru i serii dowodu osobistego.

W ocenie Kolegium Izby wymóg ten, przy żądaniu podania innych danych, o których mowa wyżej, identyfikujących osobę składającą rozliczenie nie jest adekwatny do tego co jest niezbędne dla osiągnięcia celów, dla których wskazane dane są przetwarzane.

Dla uznania legalności działania, organ stanowiący, poza wykazaniem istnienia podstawy prawnej winien czynić zadość tzw. zasadzie adekwatności danych w stosunku do celów ich gromadzenia, która powinna być rozumiana jako równowaga pomiędzy dobrem osoby, której dane dotyczą, a interesem organu. Oznacza to, że organ nie może pozyskiwać danych w zakresie szerszym, niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego celu, jak również danych o większym, niż uzasadniony tym celem, stopniu szczegółowości.

Tym samym żądanie podania wskazanych danych, na etapie rozliczenia dotacji nastąpiło bez podstawy prawnej.

Ponadto w załączniku Nr 5 w części „Załączniki” Rada Miejska zawarła podpunkt „inne” z wykropkowanymi miejscami do uzupełnienia.

Odnosząc się do ww. zapisów Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzeczniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Z przywołanych zapisów nie wynika bowiem jakich dodatkowych dokumentów/informacji może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisów w załączniku Nr 5 w części „Dane identyfikacyjne” w brzmieniu „Numer i seria dowodu osobistego” oraz w części „Załączniki” w brzmieniu „inne”.

Ponadto w załączniku Nr 1 w części „Adres nieruchomości” przy pozycji „Numer lokalu/lokali” wystąpił odnośnik „5)” bez podania objaśnień do niego.

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.