

Uchwała Nr 23/1272/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 24 października 2018 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLVIII/319/2018 Rady Gminy Wilczyn z dnia 21 września 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wilczyn na dofinansowanie wymiany ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła, z powodu jej sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 28 września 2018 r. Rada Gminy Wilczyn, powołując się na przepisy art. 400a ust. 1 pkt 21, art. 403 ust. 4 oraz i ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, uchwaliła zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy na dofinansowanie wymiany ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła.

Na podstawie przepisów 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 XLVIII/319/2018 Rady Gminy Wilczyn z dnia 21 września 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wilczyn na dofinansowanie wymiany ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła. Termin rozpatrzenia sprawy przedmiotowej uchwały został wyznaczony na dzień 24 października 2018.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały 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 2018 r. poz. 799, 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 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 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla rady gminy 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.

W § 2 ust. 2 załącznika pn. „Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wilczyn na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” przedmiotowej uchwały postanowiono, że „W przypadku ubiegania się o dotacje przez przedmiot posiadający działalność gospodarczą, a także działalność w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, udzielanie dofinansowania będzie stanowić pomoc de minimis zgodnie z:

- 1) rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE.....) w okresie obowiązywania tj. do dnia 31 grudnia 2020 r. z uwzględnieniem 6-L. 2013.352.1)
- 2) rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz.U.UE.L.2013.352.9)”.

Zatem przedmiotowa uchwała przewiduje udzielenie pomocy de minimis.

W sytuacji, gdy uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji przewiduje udzielanie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Zasady udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis dla przedsiębiorców uregulowane zostały w przepisach prawnych - m.in.: ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362). W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ww. ustawy 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 oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 7 ust. 3a ustawy).

Jednakże z uzyskanej informacji (pismo podpisane przez Wójta Gminy Wilczyna z dnia 22 października 2018 r.), wynika, iż przedmiotowa uchwała nie była przekazana w trybie art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej odpowiednio Prezesowi UOKiK ani Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Kolegium Izby zapoznało się z treścią ww. pisma z dnia 22 października 2018 r.

Zatem przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto w § 12 ust. 2 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że „Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać:

- 1) dane Dotowanego, imię i nazwisko, adres zamieszkania/nazwa
- 2) oznaczenie nieruchomości, na której realizowane będzie przedsięwzięcie polegające na wymianie systemu ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła,
- 3) informację o rodzaju nowego źródła ciepła,
- 4) wysokość udzielonej dotacji i termin jej przekazania na rachunek bankowy Dotowanego”.

Zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Podkreślić należy, że organ stanowiący nie może modyfikować przepisów ustawowych. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich

modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II SA/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II SA/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Nadto w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Wilczyn na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła na terenie Gminy Wilczyn” stanowiącym integralną część załącznika pn. „Regulamin określający zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wilczyn na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła” przedmiotowej uchwały w jego części dotyczącej oświadczeń przewidziano zapis o treści:

„Oświadczam, że zapoznałem/am się z treścią uchwały w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemu ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła. Upoważniam Komisję do przeprowadzenia kontroli wymiany systemu ogrzewania. 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 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 poniższych warunków:

- 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.

Powyższy przepis 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.

Ponadto, zgodnie z art. 4 ww. rozporządzenia: „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 sytuację, w której 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.

Zamieszczona w treści określonego formularza (np. wniosku o udzielenie dotacji) klauzula w przedmiocie zgody na przetwarzanie danych osobowych nie czyni zadość powyższymi kryteriami. Osoba, której dane dotyczą, podpisując wniosek o udzielenie dotacji, nie ma bowiem możliwości tak odmówić wyrażenia zgody na przetwarzanie jej danych osobowych, jak i ewentualnego odwołania uprzednio wyrażonej zgody. Zamieszczenie w treści wniosku przedmiotowej klauzuli wprowadza więc osoby, których dane dotyczą w błąd co do - po pierwsze - możliwości, a po wtóre konsekwencji niewyrażenia zgody.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

2 *Grażyna Wróblewska*
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.