

Uchwała nr 60/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 22 września 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr LVI/413/2023
z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie określania trybu i zasad udzielania dotacji celowej
na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku
wpisanym do rejestru zabytków

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) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Powiatu Lubińskiego nr LVI/413/2023 z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie określania trybu i zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, w zakresie:

- 1) § 10 ust. 2 uchwały,
- 2) § 12 uchwały,
- 3) pkt 4 w części dotyczącej składanych oświadczeń w załączniku nr 1 do uchwały

— z powodu istotnego naruszenia art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 i z 2023 r. poz. 951) w związku z art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Lubińskiego nr LVI/413/2023 z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie określania trybu i zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 25 sierpnia 2023 roku.

Badaną uchwałą Rada Powiatu Lubińskiego określiła tryb i zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, położonym na obszarze powiatu lubińskiego, sposób rozliczania oraz kontroli.

W § 10 ust. 2 badanej uchwały zawarto następującą regulację:

„2. Umowa o udzielenie dotacji na dofinansowanie prac określa szczegółowe warunki realizacji zadania i zawiera:

- 1) zakres planowanych prac oraz termin ich realizacji;
- 2) wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności;
- 3) tryb kontroli wykonania umowy;
- 4) sposób rozliczenia dotacji;
- 5) warunki i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem”.

W § 12 postanowiono ponadto:

„1. Powiat Lubiński prowadzi dokumentację udzielonych dotacji, która zawiera:

- 1) wniosek;
- 2) umowę o udzielenie dotacji;
- 3) informacje o sposobie rozliczenia dotacji.

2. Dokumentacja jest przechowywana w formie pisemnej w Starostwie Powiatowym w Lubinie.

3. Powiat Lubiński prowadzi zestawienie danych o udzielonych dotacjach oraz informuje inne organy uprawnione do udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków o dotacjach udzielonych z budżetu Powiatu Lubińskiego.

4. Wykaz udzielonych dotacji zawiera:

- 1) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres osoby fizycznej bądź nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, której udzielono dotacji;
- 2) wskazanie zabytku z uwzględnieniem miejsca jego położenia;
- 3) zakres prac, na które udzielono dotacji;
- 4) datę zawarcia umowy;
- 5) wysokość udzielonej dotacji”.

We wzorze „Wniosku o udzielenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku”, stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały, w części dotyczącej składanych oświadczeń zawarto w pkt 4 oświadczenie o treści: „zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a 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), wyrażam zgodę na przetwarzanie danych osobowych w zakresie niezbędnym dla oceny i rozpatrzenia wniosku”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Uregulowanie w § 10 ust. 2 uchwały elementów umowy o udzielenie dotacji w sposób istotny narusza art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 i z 2023 r. poz. 951), zwanej dalej „u.o.z.o.z.”, wykracza bowiem poza przyznany radzie powiatu zakres upoważnienia. Powołany przepis stanowi, że w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący powiatu, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Przepis ten przyznaje więc radzie powiatu kompetencję do określenia zasad udzielania takich dotacji, ale już nie do określenia treści umowy o udzielenie dotacji.

Wskazać należy, że do dotacji celowych udzielanych w trybie i na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. zastosowanie ma art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), który reguluje treść umowy zawieranej przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia 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. Rada powiatu nie posiada zatem uprawnień do doprecyzowania aktem prawa miejscowego treści tej umowy.

Rada powiatu ustalając zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru obowiązana jest uwzględnić ogólnie obowiązujące przepisy dotyczące normowanego zagadnienia i nie regulować powtórnie zagadnień, które określają ustawy.

W ocenie Kolegium Izby regulacje zawarte w § 12 uchwały, dotyczące sposobu prowadzenia i postępowania z dokumentacją udzielonych dotacji oraz zestawieniem (wykazem) zawierającym określone dane o udzielonych dotacjach, wykraczają poza normę kompetencyjną wynikającą z art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z. Właściwość rad powiatów odnośnie do stanowienia w sprawach udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wynikająca z omawianego przepisu, powinna być rozumiana jako uprawnienie do określenia ogólnych i generalnych zasad, tj. komu mogą być udzielane dotacje, na jakie zadanie może być udzielana dotacja, a także jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, aby mógł ją otrzymać.

W ocenie Kolegium Izby również zawarcie we wniosku o udzielenie dotacji oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych w zakresie niezbędnym dla oceny i rozpatrzenia wniosku (pkt 4 w części dotyczącej składanych oświadczeń w załączniku nr 1 do uchwały) narusza art. 81 ust. 1 u.o.z.o.z.

Z 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 (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) — Dz.Urz. UE L 119, s. 1 — wynika, że 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.

Powyższe przepisy wskazują zgodę jako jedną z 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 przytoczonych powyżej przepisach, np. gdy przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub gdy 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. Tym samym wskazane powyżej regulacje wykraczają poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania treści uchwały.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15 zwrócił uwagę, że „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07 wskazał, że „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada »dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa«, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły »co nie jest zakazane, jest dozwolone«”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Lubińskiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus