

Uchwała nr 97/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 17 lipca 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Powiatu Głogowskiego
nr VIII/61/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania
dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie zadań
z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

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 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Powiatu Głogowskiego nr VIII/61/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie następujących postanowień tych Zasad, stanowiących załącznik nr 1 do uchwały: § 6 ust. 1, zawartego w § 7 ust. 5 sformułowania „tj. w terminie do 15 dni, odpowiednio po upływie terminu rozliczenia dotacji lub dnia wydania niezgodnie z przeznaczeniem oraz § 11 — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) oraz art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Głogowskiego nr VIII/61/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 19 czerwca 2019 roku.

Rada Powiatu Głogowskiego, na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, w załączniku nr 1 do badanej uchwały ustaliła Zasady udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z wpływów uzyskanych z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych (zwane dalej Zasadami udzielania dotacji).

W § 6 ust. 1, § 7 ust. 5 i § 11 Zasad udzielania dotacji zawarto następujące regulacje:

„§ 6. 1. O zakwalifikowaniu bądź odrzuceniu wniosku Wnioskodawca zostanie poinformowany pisemnie w terminie 14 dni po podjęciu uchwały przez Radę Powiatu Głogowskiego.

[...]

§ 7. [...] 5. Środki niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu na zasadach określonych w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2017 poz. 2077 ze zm.), tj. w terminie do 15 dni, odpowiednio po upływie terminu rozliczenia dotacji lub dnia wydania niezgodnie z przeznaczeniem.

[...]

§ 11. 1. Inwestor na podstawie art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych (Dz.U.2018.1000) wyraża zgodę na przetwarzanie danych osobowych niezbędnych do udziału w procesie rozpatrywania wniosku i przyznawania dotacji.

2. Administratorem danych osobowych Inwestora jest Starosta Głogowski.

3. Dane osobowe będą zbierane w celu udziału Inwestora w procesie rozpatrywania wniosku i przyznawania dotacji.

4. Inwestor posiada prawo dostępu do treści swoich danych osobowych oraz ich poprawienia.

5. Podanie danych osobowych jest dobrowolne, jednakże niezbędne do wzięcia udziału w procesie rozpatrywania wniosku i przyznawania dotacji”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy lub rady powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Powołane postanowienia § 6 ust. 1 Zasad udzielania dotacji, przenoszące na Radę Powiatu kompetencję do podjęcia uchwały o zakwalifikowaniu bądź odrzuceniu wniosku, naruszają w sposób istotny art. 403 ust. 5 p.o.ś., z którego jednoznacznie wynika kompetencja rady powiatu do określenia zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania. Udzielenie dotacji na podstawie podjętej przez organ stanowiący uchwały związane jest ze sferą wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy i należy do wyłącznej jego kompetencji. W myśl art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511) zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa.

W § 7 ust. 5 Zasad udzielania dotacji Rada Powiatu określiła odmiennie niż ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869) terminy zwrotu dotacji niewykorzystanych oraz wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, postanawiając, że podlegają one zwrotowi: „w terminie do 15 dni, odpowiednio po upływie terminu rozliczenia dotacji lub dnia wydania niezgodnie z przeznaczeniem”. Zasady i terminy zwrotu dotacji niewykorzystanych, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości zostały określone przez ustawodawcę w przepisach art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Organ stanowiący nie został upoważniony do ich modyfikowania.

Zawarcie w § 11 Zasad udzielania dotacji regulacji dotyczących wyrażenia przez Inwestora zgody na przetwarzanie danych osobowych niezbędnych do udziału w procesie rozpatrywania i przyznawania dotacji również narusza art. 403 ust. 5 p.o.ś. 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.U. UE L 119, s. 1, z późn. zm. — 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 regulacja § 11 Zasad udzielania dotacji wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania treści uchwały.

Niezależnie od powyższego Kolegium wskazuje, że:

1. Wśród kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, ujętych w § 5 Zasad udzielania dotacji, wymieniono „spełnianie przez wnioskodawcę wymogów formalnoprawnych wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw z nią związanych” (ust. 1 pkt 3). Regulacja ta stanowi w istocie warunek rozpatrzenia wniosku, a nie kryterium wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania.

2. Odesłania do załączników nr 2 i nr 3 do uchwały zawarto w treści Zasad udzielania dotacji, zamiast w uchwale. Sposób redagowania aktów normatywnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Stosownie do § 29 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia, odesłania do załączników uchwały zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały.

3. W regulacjach § 2 ust. 5 Zasad udzielania dotacji nie w pełni uwzględniono zastrzeżenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do projektu badanej uchwały (pismo znak DMP-2.530.146.2019.JW z dnia 1 kwietnia 2019 r.), dotyczące jednoznacznego sformułowania w postanowieniach uchwały: w jakich przypadkach udzielana dotacja będzie stanowiła pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie; zawarcia informacji o czasowym ograniczeniu udzielania pomocy de minimis stosownie do czasu obowiązywania rozporządzenia 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.Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013 r.) oraz sformułowania obowiązku przedłożenia wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie w okresie roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, gdyż jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu — art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Głogowskiego 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód