Uchwała nr 33/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 kwietnia 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Żarowie nr XXXIX/313/2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielenia dotacji ze środków budżetu Gminy Żarów dla zadania pn. „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze Gminy Żarów”

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 i z 2021 r. poz. 1927) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 i 583), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Żarowie nr XXXIX/313/2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielenia dotacji ze środków budżetu Gminy Żarów dla zadania pn. „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze Gminy Żarów” — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.) w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Żarowie nr XXXIX/313/2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielenia dotacji ze środków budżetu Gminy Żarów dla zadania pn. „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze Gminy Żarów” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 31 marca 2022 roku.

Rada Miejska w Żarowie, działając na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, zgodnie z § 1 nadzorowanej uchwały przyjęła Regulamin udzielenia dotacji ze środków budżetu Gminy Żarów dla zadania pn. „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze Gminy Żarów”, zwany dalej Regulaminem.

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

W Regulaminie przyjęto m.in., iż okres kwalifikowalności kosztów rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2021 r. (§ 3 ust. 1).

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 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 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.

Jak wynika z definicji zawartej w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych

ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest m.in. to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak wynika z dyspozycji art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacjami celowymi są środki przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b u.f.p., zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska przewiduje również art. 403 ust. 6 p.o.ś. Zgodnie z art. 250 u.f.p. umowa o dotację określa w szczególności elementy takie jak: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Ustawodawca nie dopuszcza zatem możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Przepisy ustawy o finansach publicznych i art. 403 ust. 4–6 p.o.ś. nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Każda dotacja zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego.

Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy. W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, na podstawie których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji.

Tymczasem postanowienia wprowadzonych badaną uchwałą zasad, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed wejściem w życie badanej uchwały, a tym samym przed podpisaniem umowy, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 u.f.p. (wyroki NSA z dnia 24 listopada 2016 r. sygn. akt II GSK 954/15 oraz z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt I GSK 1974/19, wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. sygn. akt I SA/Łd 951/17 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2019 r. sygn. akt I SA/Kr 113/19).

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 8 pkt 4 Regulaminu jako jeden z warunków ubiegania się o dotację wskazano „wyrażenie zgody na umieszczenie adresu lokalu mieszkalnego we wszystkich publicznych zestawieniach i wykazach niezbędnych do realizacji programu”, natomiast w części VII.1 wzoru wniosku o udzielenie dotacji zawarto oświadczenie Wnioskodawcy o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych w celu otrzymania dofinansowania w formie dotacji.

W ocenie Kolegium Izby określenie takich wymogów w procesie 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.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.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że zawarty w protokole odbioru prac, stanowiącym załącznik nr 1 do wniosku o udzielenie dotacji, wymóg złożenia przez wykonawcę robót oraz inwestora oświadczenia o zgodności podanych informacji ze stanem faktycznym wraz z oświadczeniem o znajomości skutków „składania fałszywych oświadczeń wynikających z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny” wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zakresu przedmiotowego uchwały. Rada gminy może kształtować zakres stosunków w przedmiotowej uchwale wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa. Przepis art. 403 ust. 5, jak również żaden inny przepis ustawy Prawo ochrony

środowiska, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na wnioskodawcę obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karnego w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością. Nałożenie na składającego wniosek takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. W wyroku z dnia 4 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Kr 52/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że: „Słuszne jest zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas — w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji — możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności. Wskazane przepisy ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatku leśnym i ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać”. W analizowanym przypadku — ustawa Prawo ochrony środowiska również nie przewiduje takiej możliwości.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Żarowie 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