



Uchwała Nr 7/372/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 24 lutego 2021 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXV/196/21 Rady Gminy Lipka z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania odpadów z folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej oraz sposobu jej rozliczania, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXV/196/21 doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 lutego 2021 r. Rada Gminy Lipka, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, określiła zasady i tryb udzielania dotacji celowej na dofinansowanie zadań z zakresu usuwania odpadów z folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej oraz sposób jej rozliczania.

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. Termin rozpatrzenia sprawy ww. uchwały został wyznaczony na dzień 24 lutego 2021 r.

Rozpatrując sprawę badanej uchwały w ww. dniu, Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15,

odpadów pochodzących z działalności rolniczej, istotnie naruszyła art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska z budżetu gminy i budżetu powiatu może być udzielana dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji m.in. w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy. Wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 403 ust. 5 ustawy obliguje w takim przypadku organ stanowiący do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowych, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji, a także sposób jej rozliczania.

Zatem z ww. przepisu w sposób jednoznaczny wynika, że ustawodawca nie przewidział możliwości udzielania dotacji na cele ochrony środowiska jako takie, ale wyłącznie na te, które są inwestycją z zakresu ochrony środowiska. Działania polegające na usuwaniu odpadów z folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej nie stanowią inwestycji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie neguje możliwości finansowania z budżetu Gminy Lipka zadania wskazanego w badanej uchwale, gdyż jest ono zgodne z przepisem art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, w zakresie celów z art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska Gmina może ponosić wydatki bezpośrednio z budżetu w postaci zapłaty za umówione rzeczy lub usługi. Może to czynić w oparciu o uprawnienia wynikające z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako uprawnienia z przepisów odrębnych w rozumieniu art. 403 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ponadto Kolegium wskazuje, że badana uchwała jest wadliwa także w następującym zakresie.

W sytuacji, gdy uchwała (lub jej zmiana) przewiduje udzielanie pomocy publicznej lub pomocy de minimis uchwała taka powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących danego rodzaju pomocy. Ww. uchwała przewiduje udzielanie pomocy de minimis, o czym świadczą zapisy § 2 ww. uchwały.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 708, z późn. zm.) 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. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

wymienione regulacje ustawowe nie przewidują natomiast możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków poniesionych na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska, przed zawarciem umowy. W ślad za unormowaniami wyżej wymienionych przepisów uznać należy, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy, o której mowa w art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie dotacji następuje poprzez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Zatem skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. W odniesieniu do powyższego Kolegium zwraca uwagę, iż w badanej uchwale Rada Gminy nie wprowadza regulacji w zakresie sposobu rozliczenia dotacji. Wypełnienie ustawowego wymogu określenia zasad i trybu udzielania dotacji, a także sposobu jej rozliczania, można uznać za spełnione, jeżeli regulacja jest kompletna (wyczerpuje dyspozycję zawartą w danym przepisie prawa, a w tym przypadku w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska) oraz jest ze sobą spójna.

Z treści podjętej uchwały wynika również (§ 3 ust. 1), że „*prace związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów oraz prowadzeniem ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów będą wykonywane przez podmiot spełniający wymogi przewidziane w przepisach prawa w zakresie usuwania odpadów pochodzących z rolnictwa, a wyłoniony przez Gminę Lipka w postępowaniu zgodnym z ustawą z dnia 11 września 2019r. Prawo zamówień publicznych*”, a zawarcie umowy z wyłonionym wykonawcą jest podstawą do przystąpienia do odbioru odpadów, wyłoniony zaś wykonawca zrealizuje usługę na podstawie wykazu rolników, którzy złożą deklarację o ilości posiadanych odpadów pochodzących z działalności rolniczej, o czym stanowi treść § 3 ust. 2 i 3 uchwały. Z powyższego można wnioskować, iż zadanie będzie realizowane nie poprzez udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Lipka poszczególnym beneficjentom, ale Gminą wyłoni wykonawcę usługi i z tym podmiotem będzie się rozliczać, rolnicy natomiast występują w roli pośrednika w rozliczeniach prowadzonych między Gminą a wyłonionym wykonawcą usługi. Wskazuje na to również sposób sklasyfikowania wydatku w uchwale budżetowej rozdział 90026

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy działając na podstawie art. 403 ust. 5 ww. ustawy powinna jednoznacznie określić wysokość dotacji stanowiącej dofinansowanie zadania inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska.

Beneficjenci, składając wnioski o udzielenie dotacji, powinni wiedzieć od początku postępowania, na jakie środki z budżetu gminy mogą liczyć, podejmując się realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, a nie być uzależnieni od uznaniowości organu wykonawczego w tym zakresie.

Nadto należy podnieść, iż ustawodawca w art. 403 ust. 4 ustawy określił kategorie podmiotów, do których taka uchwała jest adresowana czyli beneficjentów dotacji. Określając ogólne zasady udzielania dotacji w podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy odwołuje się do art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, natomiast z treści uzasadnienia do uchwały wynika, iż Rada wykluczyła z możliwości ubiegania się o dotację podmioty wymienione w pkt 2 tego artykułu (tj. jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi).

Użycie przez ustawodawcę w art. 403 ust. 4 ww. ustawy wyrażenia "w szczególności" należy rozumieć jako minimum ustawowe podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych uprawnionych do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie zawarte w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznaje radzie gminy-kompetencji do ograniczania kręgu podmiotów, którym dotacja przysługuje z mocy ustawy. Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, według której wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, iż z załączników Nr 1 i 2 do uchwały, którymi określono odpowiednio wzór deklaracji o ilości posiadanych odpadów oraz wzór wniosku o przyznanie dotacji wynika, że są one adresowane do osób fizycznych, na co wskazują dane identyfikujące wnioskodawcę, wśród których wymienia się: imię i nazwisko, adres zamieszkania, adres zameldowania, nr dowodu osobistego, nr PESEL. W uchwale nie określono na jakich formularzach pozostałe podmioty mają składać deklaracje i wnioski.

Kolegium wskazuje również, że organ stanowiący nakładając na wnioskodawców, którymi mogą być osoby fizyczne, obowiązki w zakresie podawania danych osobowych winien uwzględnić przepisy 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

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 pozyskiwanie oświadczenia o dobrowolności podawania wszystkich danych osobowych, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków wskazanych w cytowanych powyżej przepisach, w tym gdy przetwarzanie danych osobowych 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.

Zgodnie z art. 4 pkt 11 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 sytuacje, w których 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. Zamieszczony w treści deklaracji zapis o załączeniu zgody, nie czyni zadość powyższym kryteriom.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

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.