

Uchwała Nr 19/1043/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 26 lipca 2023 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXXVI/789/23 Rady Miasta Piły z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, w części obejmującej:

- § 9 ust. 5;
 - w załączniku Nr 1 do uchwały pn. "Wniosek o udzielenie w roku dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków" pkt VIII. "Informacje dotyczące przetwarzania danych" wraz z treścią w nim zawartą,
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 3 lipca 2023 r., Rada Miasta Piły, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, określiła zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Na podstawie 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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr LXXVI/789/23 Rady Miasta Piły z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 lipca 2023 r.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli zdalnie Dyrektor, Zastępca Dyrektora oraz inspektor Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu Miasta Piły.

Po wysłuchaniu analizy przedstawionej przez członka Kolegium, Przedstawiciele Miasta podzielili wyrażone stanowisko.

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

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy do zadań własnych gminy należą sprawy kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub ujętego w gminnej ewidencji zabytków jest 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, z późn. zm.), zgodnie z którym 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 gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Rada Miasta Piły, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, podjęła badaną uchwałę.

W § 11 ust. 1 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *"Jeżeli o dotację ubiega się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji, dotacja – w zakresie w jakim dotyczy tej działalności lub dotyczy nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia tej działalności – stanowi pomoc publiczną w rozumieniu:*

- 1) 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 352/1 z 24.12.2013, Dz. Urz. UE L nr 215/3 z 07.07.2020 r., obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r. z możliwością stosowania jego przepisów w okresie przejściowym tj. 6-miesięcznym od daty jego wygaśnięcia,*
- 2) rozporządzenia 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. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., str. 9, z późn. zm.),*
- 3) rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L 190 z 28.06.2014, str. 45, z późn. zm.), (...).".*

Z uzasadnienia uchwały wynika, że: *"Projekt uchwały (...) został przekazany w celu zaopiniowania do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi."*

Ponadto w dniu 21 lipca 2023 r., w odpowiedzi na wezwanie zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, drogą mailową Miasto przesłało dokumenty potwierdzające przekazanie projektu badanej uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi wraz z odpowiedziami tych organów, z których wynika, że zarówno Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wnieśli uwag do przedłożonego projektu.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby uznało, że przy podejmowaniu badanej uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Dokonując oceny poszczególnych postanowień badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, co następuje.

W § 9 ust. 5 uchwały Rada Miasta Piły postanowiła, że: *"Zwrot dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.)."*

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Miasta przewidziała obowiązek zwrotu dotacji w przypadku jej niewykorzystania lub wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem, podczas gdy przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) przewidują także obowiązek zwrotu dotacji pobranej nienależnie (bez podstawy prawnej) czy też dotacji nadmiernie pobranej.

Kolegium Izby wskazuje, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w art. 251 ustawy o finansach publicznych odnoszącym się do zwrotu dotacji niewykorzystanych w terminie oraz w art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienie przywołanego powyżej § 9 ust. 5 uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy w sposób istotny.

Z tych względów Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność zapisów § 9 ust. 5 badanej uchwały.

Z kolei analiza załącznika Nr 1 do badanej uchwały pn. "Wniosek o udzielenie w roku dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków" wykazała, że zawiera on pkt VIII. "Informacje dotyczące przetwarzania danych", w którym Rada Miasta Piły sformułowała klauzulę informacyjną.

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z rozporządzeniem 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. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), przetwarzanie danych osobowych może być dokonane, gdy 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, gdy jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz gdy jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowanej władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. b, c i e rozporządzenia). Zakres informacji o przetwarzaniu danych osobowych został określony wyżej przywołanym rozporządzeniem. Zatem to Parlament Europejski zdecydował o tym jakie informacje powinna otrzymać osoba, której dane osobowe są przetwarzane przez administratora. Z przepisu art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator (którym w tym przypadku jest Prezydent Miasta Piły) podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia. W myśl art. 4 pkt 7 rozporządzenia administrator ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem. W związku z tym wdraża odpowiednie środki, aby w związku, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem udzielić osobie, której dane dotyczą, wszelkich informacji, o których mowa w art. 13 i 14 rozporządzenia. Środki te powinny uwzględniać charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych (vide motyw 74 rozporządzenia). Aby zapobiec przechowywaniu danych osobowych przez okres dłuższy, niż jest to niezbędne, administrator powinien ustalić termin ich usuwania lub okresowego przeglądu (vide motyw 39 rozporządzenia). Wymagane informacje powinny zostać przekazane osobie, której dane dotyczą albo w momencie pozyskiwania danych (najpóźniej w chwili ich pozyskania) albo bezpośrednio przed ich pozyskaniem. Dla spełnienia obowiązku informacyjnego nie ma znaczenia, w jaki sposób te dane zostaną pozyskane – może się to odbyć poprzez pocztę elektroniczną, faks lub poprzez inne środki porozumiewania się. Dane osobowe będące przedmiotem przetwarzania, dotyczące osoby ubiegającej się o dotację, administrator pozyskuje w dacie złożenia wniosku, a zatem dopiero wtedy podmiot ten powinien być poinformowany o prawach i obowiązkach wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. Konkretnie cele przetwarzania danych osobowych powinny być wyraźne, uzasadnione i określone w momencie ich zbierania. Informacje o przetwarzaniu danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, należy przekazać tej osobie w momencie zbierania danych (vide motyw 39 i 61 rozporządzenia). Jeżeli przepis szczególny nie określa sposobu w jaki administrator powinien przekazywać podmiotowi informacje z art. 13 rozporządzenia, dopuszczalna jest każda skuteczna metoda, w tym np. udostępnienie wydrukowanej informacji przy stanowisku, w którym zbierane są dane, zamieszczenie informacji na stronie internetowej obok aktu prawa miejscowego lub w ogólnodostępnym miejscu (np. tablica ogłoszeń) w siedzibie administratora.

Natomiast żaden przepis ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym przepis art. 81 ust. 1, nie stwarza dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podstawy prawnej do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych może być określona w drodze aktu prawa miejscowego tylko wtedy, gdy wyraźnie przewiduje to ustawa stanowiąca podstawę do wydania

takiego aktu, jak np. ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, z późn. zm.), gdzie ustawodawca w art. 6n ust. 1 pkt 1 wprost wskazał, że rada gminy powinna określić w drodze uchwały wzór deklaracji obejmujący również informacje wskazane w art. 13 ust. 1 i 2 wyżej przywołanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że *„przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...)”*.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność pkt VIII. "Informacje dotyczące przetwarzania danych" załącznika Nr 1 do uchwały wraz z treścią w nim zawartą.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w § 9 ust. 3 uchwały zawarto postanowienie o treści: *"Uchwała, o której mowa w ust. 1 jest podstawą do zawarcia umowy między Gminą a beneficjentem"*, podczas gdy w ust. 1 § 9 zawarto postanowienie że *"Wysokość środków przeznaczonych na dotacje uchwała Rada Miasta Piły corocznie w budżecie miasta."*

Powyższe postanowienia są nieprecyzyjne i mogą być odczytane, iż podstawą do zawarcia umowy jest uchwała budżetowa. Tymczasem art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi podstawę prawną do podjęcia dwóch uchwał zastrzeżonych do kompetencji rady gminy, tj. uchwały określającej zasady udzielania dotacji oraz następnie w stosunku do niej uchwały o przyznaniu dotacji. Uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji jest aktem prawa miejscowego, natomiast uchwała rady gminy w sprawie przyznania dotacji konkretnemu podmiotowi (beneficjentowi) jest aktem indywidualnym.

Z powyższego wynika, że podstawą do zawarcia umowy z beneficjentem winna być uchwała rady gminy (tu Rady Miasta) o przyznaniu dotacji (o której mowa w § 9 ust. 2 uchwały), a nie uchwała budżetowa.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

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.