

Uchwała Nr 26/1421/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 18 grudnia 2024 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 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 87/VII/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania oraz kontroli wykonywania zadań zleconych w zakresie sportu, w części obejmującej:

- w § 5 ust. 1,
- w § 5 ust. 4,
- w § 6 ust. 6 wyrażenie "w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze",
- w § 6 ust. 8 pkt 1 lit. a,
- w § 6 ust. 8 pkt 2,
- w § 6 ust. 8 pkt 4 wyrażenia "w wyznaczonym terminie" ,
- w załączniku nr 1 do uchwały pn "Wniosek" pkt 3 ppkt 4 zapis o treści "„Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu”
- w załączniku nr 1 pn. "Wniosek" pkt 5 oświadczenia w brzmieniu:
 - "5) wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Gminy Czerwonak oraz podlegających jej jednostek organizacyjnych z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego oraz podatku od środków transportowych,
 - 6) wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Gminy Czerwonak oraz podlegających jej jednostek organizacyjnych z tytułu najmu lub bezumownego zajmowania lokalu użytkowego (np. szkoła, hala sportowa, pływalnia),
 - 7) wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Gminy Czerwonak oraz podlegających jej jednostek organizacyjnych z tytułu użytkowania wieczystego lub dzierżawy gruntu,
 - 8) w zakresie związanym z naborem wniosków, w tym gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzanie ich do systemów informatycznych, osoby których te dane dotyczą, złożyły stosowne oświadczenia zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922)",

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 27 listopada 2024 r., Rada Gminy Czerwonak powołując się na art. 27 ust. 2 i art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania oraz kontroli wykonywania zadań zleconych w zakresie sportu.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 18 grudnia 2024 r

W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczył Dyrektor Centrum Rozwoju Kultury Fizycznej AKWEN w Czerwonaku, legitymujący się pełnomocnictwem Wójta Gminy Czerwonak, w którego

ocenie uchwała nie narusza prawa, a jej postanowienia stanowią korektę uchwały z 2017 roku w zakresie szczegółowości celów i zadań.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Podstawę prawną do stanowania przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawach wspierania rozwoju sportu stanowią przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488). Przepis art. 27 ust. 1 tej ustawy stanowi, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 27 ust. 2 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Z kolei zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały podjętej przez organ stanowiący, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

W § 5 ust. 1 uchwały postanowiono, że "Wójt Gminy podaje do publicznej wiadomości, poprzez publikacje na stronie internetowej gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, ogłoszenie o naborze wniosków o udzielenie dotacji z budżetu gminy, co najmniej z dziesięciodniowym wyprzedzeniem".

Ponadto w postanowieniu § 6 ust. 6 zapisano, że „Komisja wzywa wnioskodawców, którzy w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze nie złożyli wymaganych dokumentów stanowiących załączniki do wniosku albo złożyli ww. dokumenty zawierające błędy, do ich złożenia w wyznaczonym terminie, chyba że mimo ich złożenia wnioski podlega odrzuceniu” i następnie w § 6 ust. 8 wskazano, że wniosek nie podlega rozpatrzeniu i podlega odrzuceniu, jeżeli został złożony: „po terminie określonym w ogłoszeniu” (pkt 1 lit. a) oraz w pkt 4 zapisano „wnioskodawca nie złożył w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w § 5 ust. 3 lub złożył niepełne dokumenty i nie uzupełnił ich w sposób opisany w § 6 ust. 6 i 7 lub złożył dokumenty, których analiza skutkuje odrzuceniem wniosku z powodów, o których mowa w § 6 ust. 8 pkt. 1-3.”

W ocenie Kolegium Izby zapisy uchwały, w których Rada na Wójta scedowała czynność polegającą na ustaleniu terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, naruszają w sposób istotny przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Przywołany art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie nie daje kompetencji organowi wykonawczemu do określenia terminu składania wniosków. To rada ma określić warunki i tryb finansowania tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Istotnym elementem trybu jest termin składania wniosków. Jeśli Rada Gminy Czerwonak nie ustali terminu składania wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu sportu, to wnioski będą mogły być składane przez wnioskodawców w dowolnym czasie przez cały rok. Termin składania wniosków powinien być uregulowany wyłącznie przez Radę w przedmiotowej uchwale. Tego uprawnienia Rada nie może przekazać Wójtowi.

Również przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt

I SA/Po 151/07, stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji. Rolą organu stanowiącego jest ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania.

Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jako jedyny jest uprawniony do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wszystkich elementów wniosku o udzielenie dotacji, dokumentów, które mają być do niego dołączone, a także terminu składania wniosków. Rada nie może udzielić Wójtowi uprawnienia polegającego na ustaleniu terminu składania wniosków.

Ponadto w postanowieniach § 6 ust. 8 zapisano „wniosek nie podlega rozpatrzeniu i podlega odrzuceniu, jeżeli jest niezgodny z założeniami ogłoszenia o naborze” (pkt 2). W ocenie Kolegium brak jest podstaw prawnych do przyznania Wójtowi prawa do określenia założeń innych niż te, które wynikają z uchwały.

W postanowieniach § 5 ust. 4 zapisano, że „*Wnioskodawca ubiegający się o przyznanie dotacji nie może posiadać na dzień składania wniosku zaległości określonych w pkt. 5 ppkt. 5-7 załącznika nr 1 do niniejszej uchwały.*” Zgodnie z przywołanym załącznikiem pn. „Wniosek” w pkt 5 zamieszczono wykaz oświadczeń wymaganych przy składaniu oferty (wniosku). Rada w punkcie tym zawarła obowiązek złożenia następujących oświadczeń:

- „5) wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Gminy Czerwonak oraz podlegających jej jednostek organizacyjnych z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego oraz podatku od środków transportowych,
- 6) wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Gminy Czerwonak oraz podlegających jej jednostek organizacyjnych z tytułu najmu lub bezumownego zajmowania lokalu użytkowego (np. szkoła, hala sportowa, pływalnia);
- 7) wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Gminy Czerwonak oraz podlegających jej jednostek organizacyjnych z tytułu użytkowania wieczystego lub dzierżawy gruntu”.

W ocenie Kolegium Izby zapis ten w sposób istotny narusza art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, który nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku niezalegania z opłatami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych.

Ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych narusza również art. 43 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Zgodnie z zapisami § 2 uchwały o udzielenie dotacji mogą ubiegać się kluby sportowe nienależące do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, a ponadto prowadzące działalność na terenie Gminy Czerwonak.

Brak jest zatem podstaw do ustanawiania przez Radę ograniczeń podmiotowych w tym zakresie. Rada nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Kolegium Izby postanowiło zatem stwierdzić nieważność postanowień § 5 ust. 4 oraz załącznika Nr 1 do uchwały w pkt 5 ppkt 5, 6 i 7.

Ponadto w załączniku Nr 1 zawarto również żądanie złożenia m.in. oświadczenia, iż: „(...), 8) *w zakresie związanym z naborem wniosków, w tym gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzanie ich do systemów informatycznych, osoby których te dane dotyczą, złożyły stosowne oświadczenia zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922)*”.

Kolegium Izby wskazuje, że zasady dotyczące gromadzenia, przetwarzania oraz przekazywania danych osobowych, a także składania oświadczeń przez osoby, których dane te dotyczą regulują obecnie przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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. 2016.119.1 z 04.05.2016), a nie przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność zapisów nakładających obowiązek złożenia przedmiotowego oświadczenia.

Dalsza analiza załącznika Nr 1 wykazała, że zawarto w nim do wypełnienia pozycję „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu” (pkt 3 ppkt 4), bez doprecyzowania jakich informacji mogących mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji. Ponadto, w ocenie Kolegium Izby, powyższy zapis jest nieprecyzyjny i może budzić wątpliwości interpretacyjne. W orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ gminy, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Z kolei, adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, natomiast organ stosujący ten przepis winien wiedzieć w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby uznało, że zasadne jest stwierdzenie nieważności pozycji „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu” wraz z miejscem na wpisanie danych, zawartej we wzorze wniosku o dofinansowanie.

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.