

Uchwała Nr 26/1445/2024

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, z późn. zm.) 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 VIII/68/2024 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania rozwoju sportu na terenie gminy Włoszakowice, w części obejmującej:

- 1) w załączniku do załącznika do uchwały pn. "Warunki oraz tryb udzielania przez Gminę Włoszakowice wsparcia finansowego w postaci dotacji na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu", stanowiącym wzór wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice:
 - a) pozycję "w tym liczba dzieci i młodzieży do lat 18 z terenu gminy Włoszakowice" wraz z miejscem na wpisanie danych,
 - b) pozycję "w tym liczba osób pełnoletnich z terenu gminy Włoszakowice" wraz z miejscem na wpisanie danych,
 - c) pozycję "w tym liczba osób z niepełnosprawnościami z terenu gminy Włoszakowice" wraz z miejscem na wpisanie danych,
 - d) pozycję "Dodatkowe informacje mające wpływ na ocenę merytoryczną zadania" wraz z miejscem na wpisanie danych,
 - e) w części "Załączniki do oferty":
 - w pkt 1 tiret trzecie i czwarte,
 - pkt 2;
- 2) w załączniku Nr 1 do wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie gminy Włoszakowice pn. "Oświadczenia":
 - a) pkt 3,
 - b) pkt 5;
- 3) załącznik Nr 2 do wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie gminy Włoszakowice pn. „Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych”,
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 Włoszakowice, powołując się na art. 27 oraz art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określiła warunki i tryb finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice.

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.

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 stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Podstawę prawną do stanowienia 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, nie działający 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 nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Rada Gminy Włoszakowice, korzystając ze wskazanego upoważnienia ustawowego, w dniu 27 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr VIII/68/2024 w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania rozwoju sportu na terenie gminy Włoszakowice. Warunki oraz tryb udzielania przez Gminę Włoszakowice wsparcia finansowego w postaci dotacji na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu, określone zostały w załączniku do uchwały (dalej również jako „Warunki”).

W załączniku do Warunków, określającym wzór wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice, zawarto obowiązek podania we wniosku danych w zakresie ogólnej liczby osób objętych zadaniem, w tym ogólnej liczby osób z terenu gminy Włoszakowice, w tym:

- liczby dzieci i młodzieży do lat 18 z terenu gminy Włoszakowice,
- liczby osób pełnoletnich z terenu gminy Włoszakowice,

- liczby osób z niepełnosprawnościami z terenu gminy Włoszakowice.

W ocenie Kolegium Izby żądanie podania we wniosku o dofinansowanie danych dotyczących:

- liczby dzieci i młodzieży do lat 18 z terenu gminy Włoszakowice,
- liczby osób pełnoletnich z terenu gminy Włoszakowice,
- liczby osób z niepełnosprawnościami z terenu gminy Włoszakowice,

objętych zadaniem, na realizację którego ma być przyznana dotacja, nie ma żadnego związku z warunkami, jakie postawiono klubom sportowym ubiegającym się o przyznanie dotacji (określonymi w § 2 i § 3 Warunków), jak również kryteriami branżowymi pod uwagę przy rozpatrywaniu merytorycznym wniosków o przyznanie dotacji (określonymi w § 13 Warunków). Zatem brak jest podstaw prawnych do żądania od klubu sportowego podania we wniosku o dofinansowanie ww. informacji.

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność następujących pozycji wzoru wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice:

- a) pozycji "w tym liczba dzieci i młodzieży do lat 18 z terenu gminy Włoszakowice" wraz z miejscem na wpisanie danych,
- b) pozycji "w tym liczba osób pełnoletnich z terenu gminy Włoszakowice" wraz z miejscem na wpisanie danych,
- c) pozycji "w tym liczba osób z niepełnosprawnościami z terenu gminy Włoszakowice" wraz z miejscem na wpisanie danych.

We wzorze wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice zawarto również do wypełnienia pozycję „Dodatkowe informacje mające wpływ na ocenę merytoryczną zadania”, bez doprecyzowania, jakich dodatkowych informacji mogących mieć znaczenie przy ocenie merytorycznej zadania oczekuje podmiot przyznający dotację - Wójt Gminy Włoszakowice. 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.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także

określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby uznało, że zasadne jest stwierdzenie nieważności pozycji „Dodatkowe informacje mające wpływ na ocenę merytoryczną zadania” wraz z miejscem na wpisanie danych, zawartej we wzorze wniosku o dofinansowanie.

Dalsza analiza wzoru wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice wykazała, że w części „Załączniki do oferty” w pkt 1 zamieszczono wykaz oświadczeń wymaganych przy składaniu oferty (wniosku).

W tiret trzecie wykazu oświadczeń Rada Gminy zawarła obowiązek złożenia oświadczenia "o znajomości zapisów ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich".

Zdaniem Kolegium Izby zobowiązanie beneficjenta dotacji do stosowania przepisów ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1802) wykracza poza kompetencje organu stanowiącego określone w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Wszystkie podmioty, które są zobowiązane do stosowania przepisów wskazanej ustawy muszą je stosować niezależnie od woli organu stanowiącego. Rada Gminy nie może nakładać obowiązku stosowania przepisów w zakresie spraw, których obowiązek stosowania wynika, bądź nie wynika z przepisów wyższej rangi.

Wobec tego Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność tiret trzeciego zawartego w pkt 1 części "Załączniki do oferty" wzoru wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice, a w konsekwencji również pkt 3 załącznika Nr 1 do tego wniosku pn. "Oświadczenia".

Z kolei w tiret czwarte wykazu oświadczeń wymaganych przy składaniu oferty, Rada Gminy zawarła obowiązek złożenia oświadczenia "o niezaleganiu z płatnościami na rzecz Urzędu Skarbowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz innych kontrahentów".

W ocenie Kolegium Izby wskazany zapis wzoru wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice 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 (Urzędu Skarbowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) oraz innych kontrahentów klubu sportowego. Zatem żądanie złożenia takiego oświadczenia stanowi nieuprawnione żądanie Rady Gminy względem podmiotu składającego oświadczenie.

Ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania z płatnościami na rzecz podmiotów publiczno-prawnych oraz innych kontrahentów 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 i § 3 "Warunków oraz trybu udzielania przez Gminę Włoszakowice wsparcia finansowego w postaci dotacji na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu" o udzielenie dotacji mogą ubiegać się podmioty wymienione w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, realizujące zadania z zakresu sportu na rzecz mieszkańców Gminy Włoszakowice.

Brak jest zatem podstaw do ustanawiania przez Radę Gminy ograniczeń podmiotowych w tym zakresie.

Kolegium Izby postanowiło zatem stwierdzić nieważność tiret czwartego zawartego w pkt 1 części "Załączniki do oferty" wzoru wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice, a w konsekwencji również pkt 5 załącznika Nr 1 do tego wniosku pn. "Oświadczenia".

Następnie Kolegium Izby stwierdziło, że wśród obowiązkowych załączników do oferty (wniosku), w pkt 2, wymieniona została "Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych". Wzór informacji dotyczącej przetwarzania danych osobowych wraz oświadczeniem: "Oświadczam, iż zapoznałem/am się z powyższymi informacjami o przetwarzaniu danych osobowych" i miejscem na złożenie podpisu przez osobę/osoby uprawnioną/uprawnione do reprezentowania oferenta, z podaniem daty złożenia oświadczenia, określony został w załączniku Nr 2 do wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice.

Odnosząc się do tej części badanej uchwały 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.

Natomiast żaden przepis ustawy o sporcie, w tym przepis art. 27 i 28, 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 2024 r. poz. 399, 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).

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność pkt 2 części "Załączniki do oferty" wzoru wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice oraz załącznika Nr 2 do tego wniosku pn. "Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych".

Kolegium Izby podkreśla, że 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 jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w części „Załączniki do oferty” wzoru wniosku o dofinansowanie rozwoju sportu na terenie Gminy Włoszakowice, w pkt 1 tiret pierwsze, sformułowano obowiązek złożenia wraz z ofertą (wnioskiem) oświadczenia "o zapoznaniu się z treścią warunków oraz trybu udzielania przez Gminę Włoszakowice wsparcia finansowego w postaci dotacji na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu. stanowiących załącznik do Uchwały nr Rady Gminy Włoszakowice z dnia w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania rozwoju sportu na terenie gminy Włoszakowice". W konsekwencji również w załączniku Nr 1 do wniosku o dofinansowanie zamieszczono następujące oświadczenie: "zapoznaliśmy się z Warunkami oraz trybem udzielania przez Gminę Włoszakowice wsparcia finansowego w postaci dotacji na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu. stanowiących załącznik do Uchwały nr Rady Gminy Włoszakowice z dnia w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania rozwoju sportu na terenie gminy Włoszakowice" (pkt 1).

Kolegium Izby wskazuje, że załączniki do badanej uchwały stanowią jej integralną część i dotyczą tylko tej konkretnej uchwały. Pozostawienie wykropkowanych do uzupełnienia miejsc dotyczących numeru i daty podjęcia uchwały jest w ocenie Kolegium Izby niezasadnione. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

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.