

Uchwała Nr 10.67.2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 9 maja 2017 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXXII/211/17 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Szydłowiec

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwała, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXII/211/17 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Szydłowiec, z powodu istotnego naruszenia art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.) oraz art. 221 ust. 3 pkt. 4 i 5 oraz ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), a także przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 922).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Szydłowiec prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 13 kwietnia 2017 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XXXII/211/17 Rady Miejskiej w Szydłowcu podjęta w dniu 27 marca 2017 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Szydłowiec.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badając zgodność z prawem powyższej uchwały Kolegium Izby wzięło pod uwagę przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, zgodnie z którym Rada Miejska powinna określić warunki i tryb finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu, realizowanych

przez kluby sportowe oraz przepis art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, zgodnie z którym do dotacji udzielanych klubom sportowym, działającym na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego znajdują zastosowanie przepisy art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który określa, że organ stanowiący ustalając tryb postępowania o udzielenie dotacji bierze pod uwagę zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Na podstawie analizy określonego w uchwale trybu udzielania dotacji, Kolegium Izby stwierdziło, że nie spełnia on wymogu jawności, do czego zobowiązuje ww. przepis ustawy o finansach publicznych. Cała procedura udzielania dotacji określona w § 4 – 7 uchwały ogranicza się wyłącznie do wskazania terminu składania wniosków, kryteriów rozpatrywania wniosków oraz do podpisania umowy. Nie ma w niej regulacji zapewniających jawność postępowania np. poprzez powołanie komisji opiniującej wnioski, czy chociażby ogłoszenie wyników rozpatrzenia wniosków w Biuletynie Informacji Publicznej. Zapewnienie jawności postępowania przy przyznawaniu dotacji ma na celu chronić uprawnione podmioty przed ewentualnymi działaniami prowadzącymi do ich eliminacji z udziału w postępowaniu. Organ stanowiący ma obowiązek wprowadzenia w uchwale zapisów gwarantujących jej zapewnienie.

Ponadto w § 5 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła o tym, jakie okoliczności należy uwzględnić przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji, przy czym ustanowiła otwarty katalog wymogów poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, co narusza w sposób istotny art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Pozostawienie otwartego katalogu warunków, jakie ma spełniać wniosek skutkuje przekazaniem przez Radę organowi wykonawczemu swoich kompetencji w wyżej wskazanym zakresie. Użycie w powyższej uchwale Rady zwrotu „w szczególności” pozostawia, zdaniem Kolegium Izby, swobodę Burmistrzowi w decydowaniu o wyborze wniosku.

Również w § 6 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Szydłowcu postanawiając, iż cyt. *„Burmistrz Szydłowca może uzależnić rozpatrzenie wniosku od przedłożenia przez wnioskodawcę w określonym terminie uzupełnień i sprostowań złożonego wniosku. Niedokonanie uzupełnień lub sprostowań wniosku w określonym terminie powoduje jego odrzucenie.”* - scedowała swoje kompetencje na organ wykonawczy, czym istotnie naruszyła art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Rada Miejska nie może udzielić Burmistrzowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad nie precyzując nawet, jakie to mogą być wady i uchybienia. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Burmistrza do usunięcia uchybień formalno-prawnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, jednak, z zapisów uchwały powinno wynikać, o jakie wady wniosku chodzi. W ocenie Kolegium Izby brak doprecyzowania we wskazanym zakresie mógłby doprowadzić do swobody działania Burmistrza w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż organ wykonawczy miałby możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców, a ich nie złożenie i niezuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem bez rozpatrzenia.

Z kolei w § 7 badanej uchwały Rada określiła jakie elementy powinna zawierać umowa z podmiotem otrzymującym dotację. Z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie nie wynikają kompetencje dla Rady do ustalenia wzoru umów. Ustalanie treści umów należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. A ponadto niezbędne elementy umowy w przypadku udzielenia przez gminę dotacji określa art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i nie ma potrzeby powtarzać zapisów ustawy, a tym bardziej ich modyfikować, co Rada Miejska uczyniła w uchwale.

Wśród określonych w § 7 pkt. 10 uchwały elementów umowy wymieniono „zobowiązanie podmiotu do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo – księgowej otrzymywanych środków finansowych umożliwiającej ocenę wykonania zadania”. Nałożenie na podmiot dotowany obowiązku do prowadzenia odrębnej dokumentacji może wynikać jedynie z przepisów ustawowych. Takiego obowiązku w ocenie Kolegium Izby nie można wywieść z uregulowań zawartych w ustawie o sporcie, ani w ustawie o finansach publicznych.

Podobnie bez upoważnienia Rada Miejska w Szydłowcu postanowiła o określeniu w § 8 uchwały „sposobu rozliczenia zadania zleconego” oraz w § 9 uchwały „sposobu kontroli wykonywania zadania zleconego”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje wykraczają poza zakres delegacji, będącej podstawą podjęcia badanej uchwały i w sposób istotny naruszają art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, zgodnie z którym Rada Miejska powinna określić warunki i tryb finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu, realizowanych przez kluby sportowe. Z tego przepisu nie można wywieść delegacji dla organu stanowiącego do określenia sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu przeprowadzenia kontroli. Uregulowania dotyczące terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz trybu kontroli wykonania zadania należą do kompetencji organu wykonawczego i powinny być uregulowane w umowie, jak wskazuje przepis art. 221 ust. 3 pkt. 4 i 5 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Organ nadzoru stwierdził rozbieżność pomiędzy tytułem załącznika nr 2, który nazwany został, jako „Rozliczenie dotacji na realizację zadania w zakresie sportu”, podczas gdy w treści § 8 pkt. 2 uchwały odsyłającej do tego załącznika, tytuł jego brzmi „Sprawozdanie z realizacji zadania i wykorzystania dotacji”. Powyższa nieprawidłowość narusza zasady prawidłowej legislacji określonej w przepisach § 6, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r, poz. 283).

Przepisy prawa miejscowego powinny być formułowane w sposób precyzyjny i treści zawarte w uchwale i załącznikach powinny być wewnętrznie spójne.

W § 9 pkt. 3 uchwały Rada Miejska zawarła regulację, iż „Burmistrz Szydłowca może przetwarzać dane osobowe członków dotowanego klubu oraz trenerów”. Wprowadzenie takiego unormowania jest nieuprawnione.

Zdaniem Kolegium Izby z przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych wynika, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, tylko wtedy, gdy jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (pkt 2) lub jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (pkt 4).

Powyższe przesłanki warunkujące legalność przetwarzania danych osobowych członków dotowanego klubu oraz trenerów nie występują w przypadku badanej uchwały, bowiem nie został spełniony warunek „niezbędności” pozyskania tych danych.

Zdaniem Kolegium Izby, analizując pojęcie „niezbędności” przede wszystkim trzeba mieć na względzie konieczność przetwarzania danych osobowych, bez którego nie jest możliwa realizacja zadania nałożonego przepisami prawa na określony podmiot dla dobra publicznego. Na wysokość przekazanej dotacji nie mają wpływu dane osobowe członków dotowanego klubu oraz trenerów.

Badając powyższą uchwałę Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miejska w Szydłowcu regulując kwestię finansowania zadań z zakresu rozwoju sportu w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie nie zrealizowała w pełni wskazanych upoważnień ustawowych. Zapisy zawarte w § 5 ust. 3, § 6 ust. 2 uchwały wskazują, że Rada scedowała w sposób nieuprawniony przysługujące jej, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie i art. 221 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, kompetencje na organ wykonawczy w zakresie trybu postępowania o udzielenie dotacji i warunków ich finansowania, pozostawiając mu zbyt dużą swobodę działania w zakresie należącym do obowiązków Rady. Stwierdzone w uchwale nieprawidłowości mogą prowadzić do uznaniowości i braku jawności w przyznawaniu dotacji

Z kolei uregulowania zawarte w § 7, § 8 i § 9 wskazują, że Rada w sposób nieuprawniony wyszła poza zakres kompetencji określonych w ww. ustawie o sporcie. Powyższe zagadnienia zostały uregulowane w przepisach ustawowych i nie ma potrzeby ich powtarzania w uchwale, a tym bardziej ich modyfikowania. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, mająca charakter aktu prawa miejscowego, musi być wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W tym przypadku zastosowanie ma przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zakres regulacji podejmowanej uchwały musi mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i może obejmować wyłącznie materię przekazaną w nim do unormowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony ani do regulowania tego, co zostało ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze wskazane w sentencji istotne naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło nieważność badanej uchwały w całości.

Przewodniczący



Wojciech Tarnowski