



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 czerwca 2023 r.

Poz. 6153

### UCHWAŁA NR 16/859/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 6 czerwca 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 2022 r. poz. 1668, z późn.zm.) 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 XX/163/2020 Rady Gminy Ryczywół z dnia 29 września 2020 r. w sprawie ustalenia warunków oraz trybu finansowego wspierania rozwoju sportu w Gminie Ryczywół, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 18 maja 2023 r., Rada Gminy Ryczywół, powołując się przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 221 ust. 1, 2 i 4 ustawy o finansach publicznych, określiła warunki i tryb finansowego wspierania rozwoju sportu w Gminie Ryczywół.

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 uchwały Nr XX/163/2020 Rady Gminy Ryczywół z dnia 29 września 2020 r. w sprawie ustalenia warunków oraz trybu finansowego wspierania rozwoju sportu w Gminie Ryczywół, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 6 czerwca 2023 r.

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

Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach wspierania rozwoju sportu określają przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1599, z późn.zm.). 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 gminy, 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 2022 r. poz. 1634, z późn.zm.) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Rada Gminy Ryczywół, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, podjęła badaną uchwałę. Wskazana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 października 2020 r. pod poz. 7620.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada Gminy wskazała, iż „Dotacje celowe mogą otrzymać kluby sportowe z terenu Gminy Ryczywół, biorące udział we współzawodnictwie sportowym, organizacyjnym lub prowadzonym przez polskie związki sportowe lub podmioty działające z jego upoważnienia, zmierzające do uzyskania jak najlepszych rezultatów dla danej dyscypliny sportu, szkolące zawodników w następujących dyscyplinach sportowych: piłka nożna, koszykówka.”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że z jednej strony konstrukcja powołanych uregulowań, ogranicza krąg podmiotów, spośród uprawnionych z mocy ustawy (klubów sportowych), do ubiegania się o dotacje przez wskazanie, że „dotacje celowe mogą otrzymać kluby sportowe (...) szkolące zawodników w następujących dyscyplinach sportowych: piłka nożna, koszykówka.”.

Należy podkreślić, że nie ma podstaw prawnych do zawężenia kręgu podmiotów, którym mogą być przyznawane dotacje, na podstawie ustawy o sporcie. Przekroczenie upoważnienia w tym zakresie stanowi istotne naruszenie przepisów art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie.

Ponadto należy pokreślić, że ustanowienie ograniczeń dla podmiotów ubiegających się o środki publiczne pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 43 ustawy o finansach publicznych, w myśl których prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Kolegium Izby wskazuje również, że w postanowieniach uchwały nie dookreślono, że o dotację celową z budżetu Gminy Ryczywół, o której mowa w art. 27 ust. 2 mogą ubiegać się kluby sportowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Zapisy badanej uchwały wskazują zatem, iż jest ona kierowana do wszystkich klubów sportowych z terenu Gminy Ryczywół, zarówno działających, jak i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Zdaniem Kolegium Izby doszło tym samym do nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, prowadzącej do rozszerzenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o przyznanie dotacji.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 378/10) modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt SA/Wr 2572/02) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko uregulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

Wykroczenie Rady Gminy Ryczywół poza zakres ustawowych kompetencji do stanowienia w przedmiocie dotacji celowych z zakresu sportu należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Odnosząc się natomiast do pozostałych postanowień uchwały Kolegium Izby stwierdziło, co następuje.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Gminy określiła, że „Dotacja na realizację zadania w zakresie rozwoju sportu może być przyznana wyłącznie na wniosek klubu sportowego w ramach ogłoszonego konkursu. Zasady konkursu, w tym kryteria oceny ofert określone zostaną w regulaminie konkursu.”. Zgodnie z § 7 ust. 2 uchwały wnioski o przyznanie dotacji rozpatruje Wójt Gminy Ryczywół w terminie 30 dni od dnia upływu terminu przewidzianego na ich składanie w ogłoszeniu o konkursie. Ponadto w § 7 ust. 3 Rada Gminy wskazała m.in., iż wnioski złożone po terminie wskazanym w ogłoszeniu konkursu zostaną wnioskodawcy zwrócone bez rozpatrzenia.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, tj. tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji to wyznaczanie ciągu czynności, które powinny poprzedzać zawarcie umowy o udzielenie dotacji. Do niezbędnych elementów trybu postępowania o udzielenie dotacji niewątpliwie, należy zaliczyć kryteria oceny ofert, jak i termin złożenia wniosku o przyznanie dotacji. Wskazanie w uchwale jasnych i czytelnych kryteriów oceny ofert oraz terminu składania wniosków są wytycznymi dla

potencjalnego beneficjenta, umożliwiającymi rozpoczęcie procesu przyznawania dotacji oraz gwarantują zapewnienie jawności postępowania, wymaganej wyżej cytowanym przepisem. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż Rada Gminy Ryczywół nie ustaliła w badanej uchwale kryteriów oceny ofert, ani też terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji, a czynności te scedowała na organ wykonawczy, czyli Wójta Gminy. Jeżeli natomiast Rada Gminy Ryczywół 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. Wyznaczenie kryteriów oceny ofert, a także terminu złożenia wniosków o udzielenie dotacji przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że ich określenie należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że poprzez tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji należy rozumieć procedury związane z udzieleniem dotacji oraz sposób przekazania środków. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. akt U 2/00) stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób, system”.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie dotację celową z budżetu mogą otrzymywać kluby sportowe działające na obszarze danej jednostki. Kolegium Izby wskazuje, iż użyte w postanowieniu § 5 ust. 1 uchwały wyrażenie „kluby sportowe z terenu Gminy Ryczywół” nie jest tożsame z regulacją zawartą w wyżej przywołanym przepisie i może powodować wątpliwości interpretacyjne wśród beneficjentów dotacji.

Analiza załączników do uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek” pod pkt 3 pn. „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania” zawarto zapis o treści: „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu:” (i pozostawiono wykropkowane wiersze do wpisania treści). W części zatytułowanej „Inne informacje dotyczące zadania:” zawarta została lit. d) o treści „dodatkowe uwagi lub informacje wnioskodawcy” (i pozostawiono wykropkowane wiersze do wpisania treści). Podobnie w załączniku Nr 2 pn. „Sprawozdanie (częściowe\*/końcowe\*) dotacji udzielonej z budżetu Gminy Ryczywół w kwocie .....” w części II. „Sprawozdanie z wykonania wydatków” pod pkt 2. „Kosztorys ze względu na źródło finansowania:” zawarto zapis o treści: „Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie realizacji zadania:” (i pozostawiono wykropkowane wiersze do wpisania treści), zamieszczono również części III. pn. „Dodatkowe informacje” (i pozostawiono wykropkowane wiersze na wpisanie treści) oraz część zatytułowaną „Załączniki:” (i pozostawiono wykropkowane wiersze do wpisania treści, oznaczone cyframi od 1 do 3).

Powyższe zapisy mogą budzić wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, kiedy wskazane powyżej części załączników powinny zostać wypełnione oraz czego mają dotyczyć składane uwagi, dodatkowe informacje i załączniki.

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.

W załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór wniosku o przyznanie dotacji, zawarto również żądanie złożenia m.in. oświadczenia, iż: „c) podmiot nie ma zobowiązań publiczno-prawnych wobec budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych źródeł o charakterze publicznym”. Złożenie oświadczenia w powyższym zakresie nie ma żadnego związku z warunkami finansowania zadania jakie postawiono klubom sportowym ubiegającym się o przyznanie dotacji. Zatem brak jest podstaw prawnych do żądania od klubu sportowego oświadczenia, które nie ma żadnego znaczenia dla oceny spełnienia warunków finansowania zadania własnego z zakresu sportu w postępowaniu o udzielenie dotacji w trybie ustalonym badaną uchwałą.

W załączniku Nr 2 pn. „Sprawozdanie (częściowe\*/końcowe\*) dotacji udzielonej z budżetu Gminy Ryczywół w kwocie .....” w części dotyczącej oświadczeń zażądano m.in. oświadczenia (pkt 3), iż „zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane za środki finansowe uzyskane w ramach umowy zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych”. Zdaniem Kolegium zobowiązanie beneficjenta dotacji do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wykracza

poza kompetencje organu stanowiącego określone w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Wszystkie podmioty, które są zobowiązane do udzielenia zamówień publicznych w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych muszą stosować przepisy tej ustawy, niezależnie od woli organu stanowiącego. Rada nie może nakładać obowiązku stosowania przepisów w zakresie spraw, których obowiązek stosowania wynika, bądź nie wynika z przepisów wyższej rangi.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Kolegium Izby wskazuje również, że stosownie do postanowień art. 90 ust 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Wójt Gminy obowiązany jest do przedłożenia Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał organu stanowiącego w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Natomiast przedmiotowa uchwała została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 18 maja 2023 r., tj. z uchybieniem terminu określonego w art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

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.