



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 listopada 2023 r.

Poz. 9593

UCHWAŁA NR 25/1321/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 października 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 LXIX/665/2023 Rady Gminy Szydłowo z dnia 29 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Szydłowo, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 października 2023 r., Rada Gminy Szydłowo, powołując się na przepisy art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wprowadziła zmiany w uchwale w sprawie warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Szydłowo.

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 LXIX/665/2023 Rady Gminy Szydłowo z dnia 29 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Szydłowo, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 25 października 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 2023 r. poz. 2048). 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 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Rada Gminy Szydłowo, wypełniając dyspozycję wynikającą z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, w dniu 20 czerwca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXV/216/17 określającą warunki i tryb finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Szydłowo.

W § 3 ust. 2 wskazanej uchwały postanowiono, iż: *Dotacje może otrzymać Klub sportowy działający na obszarze Gminy Szydłowo oraz nie działający w celu osiągnięcia zysku.*

Następnie w dniu 29 września 2023 r. Rada Gminy Szydłowo, poprzez podjęcie badanej uchwały, dokonała zmiany przywołanej regulacji stanowiąc, iż § 3 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

2. Dotacje może otrzymać klub sportowy działający na obszarze Gminy Szydłowo oraz nie działający w celu osiągnięcia zysku, przy czym w przypadku zadania dotyczącego seniorskiej piłki nożnej dotację może otrzymać klub sportowy spełniający dodatkowo wymóg określony w ust. 2a. Rada postanowiła również o dodaniu w § 3, po ust. 2 kolejnych ustępów tj. 2a-2c (faktycznie 2a-2e) w brzmieniu:

2a. Na zadanie w zakresie seniorskiej piłki nożnej dotację może otrzymać klub sportowy biorący udział w rozgrywkach:

1) klasy B, w którym co najmniej 60% zawodników pochodzi z terenu Gminy Szydłowo lub jest wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo;

2) klasy A, w którym co najmniej 50% zawodników pochodzi z terenu Gminy Szydłowo lub jest wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo;

3) klasy okręgowej, w którym co najmniej 50% zawodników pochodzi z terenu Gminy Szydłowo lub jest wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo;

4) 5-ligowym, w którym co najmniej 40% zawodników pochodzi z terenu Gminy Szydłowo lub jest wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo;

5) 4-ligowym, w którym co najmniej 30% zawodników pochodzi z terenu Gminy Szydłowo lub jest wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo.

2b. Nowo zarejestrowany klub biorący udział w rozgrywkach na zadanie w zakresie seniorskiej piłki nożnej dotację może otrzymać klub:

1) w którym co najmniej 40 % zawodników pochodzi z terenu Gminy Szydłowo lub jest wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo - w pierwszym roku działalności;

2) w którym co najmniej 50 % zawodników pochodzi z terenu Gminy Szydłowo lub jest wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo - w drugim roku działalności;

3) spełniający wymogi określone w ust. 2a - w każdym kolejnym roku działalności.

2c. Przez wychowanka klubu rozumie się zawodnika, który rozpoczynał współzawodnictwo w jednym z klubów z siedzibą na terenie Gminy Szydłowo i reprezentował jego barwy przez co najmniej 3 sezony piłkarskie. Do wyliczenia współczynnika, o którym mowa w ust. 2a i 2b, bierze się pod uwagę wyłącznie grupy seniorskie.

2d. Przez zawodnika pochodzącego z terenu Gminy Szydłowo uznaje się zawodnika zamieszkałego na terenie Gminy Szydłowo lub uczęszczającego kiedykolwiek do szkoły podstawowej z siedzibą na terenie Gminy Szydłowo.

2e. Zadania w zakresie seniorskiej oraz pozostałej piłki nożnej podlegają odrębnym wnioskom o udzielenie dotacji oraz rozliczeniom.

W wyniku powyższych zmian organ stanowiący wprowadził wymogi jakie musi spełniać klub sportowy, który ubiega się o dotacje z budżetu gminy w zakresie zadania dotyczącego seniorskiej piłki nożnej. Z analizy zapisów uchwały wynika, iż przyznanie dotacji dla klubu sportowego uzależnione jest od jego udziału w rozgrywkach danej klasy/ligi przy jednoczesnym spełnieniu wymogu minimalnego procentowego udziału w składzie klubu zawodników pochodzących z terenu Gminy Szydłowo lub będących wychowankami jednego z klubów z siedzibą w Gminie Szydłowo (ust. 2a), przy czym w przypadku nowo zarejestrowanego klubu wymogi te zróżnicowane zostały dodatkowo w zależności od długości okresu prowadzenia przez niego działalności (ust. 2b).

Konstrukcja wprowadzonych na mocy badanej uchwały uregulowań, ogranicza krąg podmiotów, spośród uprawnionych z mocy ustawy (klubów sportowych), do ubiegania się o dotacje przez wskazanie, że wsparcie finansowe w zakresie zadania dotyczącego seniorskiej piłki nożnej może dotyczyć tych spośród klubów sportowych, które biorą udział w rozgrywkach danej klasy/ligi, przy jednoczesnym określeniu dodatkowych warunków, które musi spełnić klub sportowy.

W ocenie Kolegium Izby zawarta w art. 27 ust. 2 norma kompetencyjna, upoważniająca radę gminy do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do wprowadzania wymogów podmiotowych ograniczających możliwość ubiegania się o dotacje przez kluby sportowe.

Należy podkreślić, że ustawodawca, na mocy art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie, postanowił, że dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy i może być przeznaczona w szczególności na określone w tym przepisie wydatki - jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez klub. Tym samym ograniczenie udzielenia dotacji wyłącznie do klubów uczestniczących w rozgrywkach danej klasy czy ligi przy spełnieniu dodatkowych warunków dotyczących składu osobowego (zawodników) klubu sportowego, stanowi naruszenie dyspozycji określonej w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, zgodnie z którym - klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustanowienie ograniczeń dla podmiotów ubiegających się o środki publiczne pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), w myśl których prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W tym miejscu podkreślić należy, że przepisy ustawy o sporcie nie wprowadzają ograniczeń w powyższym zakresie. W ocenie Kolegium warunki i tryb finansowania zadania z zakresu wspierania rozwoju sportu muszą być określone w uchwale organu stanowiącego w taki sposób, by w jednakowym stopniu odnosiły się do wszystkich podmiotów ubiegających się o udzielenie wsparcia z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wykroczenie Rady Gminy Szydłowo poza zakres ustawowych kompetencji do stanowienia w przedmiocie dotacji celowych z zakresu sportu należy uznać za istotne naruszenie przepisów zawartych w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, w związku z art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby wskazuje także, że do postanowień przekraczających granice upoważnienia organu stanowiącego należy zaliczyć również postanowienia § 1 pkt 2) badanej uchwały, w którym Rada określiła: *po § 4 dodaje się § 4a w brzmieniu:*

§ 4a. 1. Klub korzystający z dotacji na zadanie w zakresie seniorskiej piłki nożnej zobowiązany jest w roku, na który otrzymał dotację do: 1) zachowania procentowego udziału zawodników, o którym mowa w § 3 ust. 2a i 2b, w wyjściowej jedenastce w co najmniej 60% meczów rozgrywek ligowych. 2. Niewypełnienie zobowiązania, o którym mowa w ust. 1, stanowi wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Powyższe postanowienia zobowiązujące klub sportowy, któremu przyznana została dotacja z budżetu gminy do zachowania procentowego udziału zawodników, o którym mowa w § 3 ust. 2a i 2b, w wyjściowej jedenastce w co najmniej 60% meczów rozgrywek ligowych, wraz ze wskazaniem, że niewypełnienie tego zobowiązania skutkować będzie uznaniem udzielonych dotacji za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, przekraczają granice upoważnienia organu stanowiącego wynikające z dyspozycji art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Kolegium wskazuje, iż kwestia zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie o finansach publicznych w art. 251 odnoszących się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Postanowienie przywołanego powyżej § 4a ust. 2, uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanego w nim przypadku (wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem) skutkującego zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy w sposób istotny. Ponadto skoro zasady, jak i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie o finansach publicznych, to brak jest podstaw do odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne i sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, co potwierdza wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02): *Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego*. Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 ww. ustawy.

Ponadto analiza postanowień badanej uchwały wykazała, iż uchwała nie zawiera przywołanych w niej załączników, tj.:

- załącznika Nr 1, do którego odesłano w treści postanowień § 1 pkt 5 (Wzór wniosku na zadanie w zakresie seniorskiej piłki nożnej),
- załącznika Nr 2, do którego odesłano w treści postanowień § 1 pkt 7 (Wzór sprawozdania w zakresie seniorskiej piłki nożnej).

Także tekst uchwały opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 16 października 2023 r. pod poz. 9032 nie zawiera ww. załączników. Brak wskazanych załączników uniemożliwia zapoznanie się z ich treścią i dokonanie oceny zgodności z prawem.

Z danych zamieszczonych na stronie internetowej www.bip.szydlovo.pl oraz z transmisji LXIX sesji Rady Gminy Szydłowo w dniu 29 września 2023 r. wynika, że:

- projekt przedmiotowej uchwały nie zawiera załączników Nr 1 i 2 będących jej integralną częścią - https://esesja.pl/zalaczniki/219161/uchwala-lxix6652023_2424273.pdf,
- wyniki głosowania: za: 13, przeciw: 0, wstrzymuje się: 0, brak głosu: 0, nieobecni: 2 - https://esesja.pl/v5/wyniki_glosowania.asp?id=1133320&kod=69a65f62b519424&sid=219161&ssid=.

W dniu 19 października 2023 r. do tutejszej Izby, w odpowiedzi na wezwanie, wpłynęło wyjaśnienie złożone z up. Wójta przez Kierownika Referatu Funduszy Zewnętrznych, Społeczeństwa Obywatelskiego i Promocji p. A. N. z dnia 19 października 2023 r. W wyjaśnieniu Kierownik Referatu p. A. N. podała, że załączniki *nie były przekazane Radzie i nie były przedmiotem głosowania*.

Z powyższego wynika, że Rada Gminy Szydłowo podjęła badaną uchwałę Nr LXIX/665/2023 w niepełnej treści. Wadą prawną podjętej przez Radę Gminy Szydłowo uchwały jest jej przyjęcie, bez załączników stanowiących jej integralną część.

Zgodnie z treścią § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Akt prawa miejscowego może zawierać załączniki, do których odesłania zamieszcza się w przepisach merytorycznych danego aktu. W załącznikach zamieszcza się w szczególności: wykazy, wykresy, wzory, tabele, opisy o charakterze specjalistycznym. Załącznik jest zatem integralną częścią aktu, więc jego zapisy muszą być zgodne z treścią aktu.

Kolegium wskazuje, że akty prawa miejscowego, a takim jest uchwała w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu, uchwalane przez organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). W wyniku opublikowania w dzienniku urzędowym uchwała wchodzi do obrotu prawnego i kształtować może sytuację prawną szerokiego kręgu podmiotów.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, iż na mocy postanowień § 1 pkt 6) uchwały Rada wprowadziła zmiany w załączniku Nr 2 do uchwały zmienianej, w którym określony został wzór sprawozdania z wykorzystania dotacji służącej realizacji celu publicznego z zakresu sportu na terenie Gminy Szydłowo. Badaną uchwałą Rada postanowiła: w załączniku Nr 2:

a) zwrot „ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.)” zastępuje się zwrotem „ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605)”;

b) zwrot „ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922)” zastępuje się zwrotem „przepisami o ochronie danych osobowych”;

W załączniku Nr 2 pn. *Sprawozdanie z wykorzystania dotacji służącej realizacji celu publicznego z zakresu sportu na terenie Gminy Szydłowo* uchwały Nr XXV/216/17 Rady Gminy Szydłowo z dnia 20 czerwca 2017 r., w części dotyczącej oświadczeń zażądano m.in. oświadczenia:

- (pkt 4), że zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane za środki finansowe uzyskane w ramach umowy zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2015 r. poz. 2164, ze zm.),

- (pkt 5), że w zakresie związanym z naborem wniosków, w tym z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzaniem ich do systemów informatycznych, osoby których dotyczą te dane, złożyły stosowne oświadczenia zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).

Zdaniem Kolegium zobowiązanie beneficjenta dotacji do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest zbędne, ponieważ wykracza poza zakres przedmiotowy uchwały, należy zauważyć, że 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.

Z kolei do zmian wprowadzonych na mocy § 1 pkt 6) lit. b) 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.

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.