



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 stycznia 2025 r.

Poz. 354

UCHWAŁA NR 26/1444/2024

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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr VIII/65/2024 Rady Powiatu Gnieźnieńskiego z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie określenia warunków oraz trybu wspierania i finansowania rozwoju sportu na terenie powiatu gnieźnieńskiego, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 2 grudnia 2024 r. Rada Powiatu Gnieźnieńskiego powołując się na art. 4 ust. 1 pkt 8, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, określiła warunki i tryb wspierania i finansowania rozwoju sportu na terenie Powiatu Gnieźnieńskiego.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 18 grudnia 2024 r.

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

Z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: kultury fizycznej i turystyki.

Stosownie do postanowień wynikających z przepisu art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Właściwość rad powiatu odnośnie stanowienia w sprawach wspierania rozwoju sportu określa przepis art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

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 Powiatu Gnieźnieńskiego, korzystając ze wskazanego upoważnienia ustawowego, w dniu 28 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr VIII/65/2024 w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Powiatu Gnieźnieńskiego.

W postanowieniu § 3 uchwały Rada Powiatu określiła, że : *"O dotację z budżetu Powiatu Gnieźnieńskiego, o której mowa w § 1, może się ubiegać każdy klub sportowy, w rozumieniu art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, nienależący do sektora finansów publicznych i nie działający w celu osiągnięcia zysku, który prowadzi działalność sportową na terenie i na rzecz mieszkańców Powiatu Gnieźnieńskiego nieprzerwalnie od co najmniej 3 lat."*

W ocenie Kolegium, powyższy zapis ogranicza krąg podmiotów, spośród uprawnionych z mocy ustawy (klubów sportowych), do ubiegania się o dotację przez wskazanie, że wsparcie finansowe może dotyczyć tych spośród klubów sportowych, które prowadzą działalność sportową na terenie i na rzecz mieszkańców Powiatu nieprzerwanie od co najmniej 3 lat.

W ocenie Kolegium Izby zawarta w art. 27 ust. 2 norma kompetencyjna, upoważniająca radę powiatu 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 prowadzących działalność sportową na terenie i na rzecz mieszkańców Powiatu nieprzerwalnie od co najmniej 3 lat, 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.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że nałożenie na beneficjenta dotacji takiego ograniczenia, tj. prowadzenie przez klub działalności sportowej na terenie i na rzecz mieszkańców Powiatu nieprzerwanie od co najmniej 3 lat, może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepisy ustawy taką możliwość przewidują. Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej. Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym w rozumieniu art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r. II OSK 1042/19, *"Działanie na podstawie i w granicach prawa to działania organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje podstawę do jego podjęcia"*. Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, znajduje zastosowanie przepis § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustanowienie przez Radę 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, 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 Powiatu Gnieźnieńskiego 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.

W postanowieniu § 6 ust. 6-8 uchwały Rada postanowiła, iż:

"6. Zarząd Powiatu Gnieźnieńskiego zamierzający zlecić realizację zadania dotyczącego wsparcia rozwój sportu na terenie Powiatu Gnieźnieńskiego, ogłasza w formie uchwały zarządu konkurs ofert w którym określa między innymi:

- a) przedmiot i rodzaj zadania;*
- b) wysokość środków finansowych przeznaczonych na dotację w ramach ogłoszonego konkursu;*
- c) termin realizacji zadania;*
- d) wymagane dokumenty niezbędne do złożenia wniosku;*
- e) termin składania wniosków.*

7. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia.

8. Ogłoszenie zamieszcza się na stronie internetowej Powiatu Gnieźnieńskiego w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w Starostwie Powiatowym w Gnieźnie".

W ocenie Kolegium Izby, przywołany art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie nie daje kompetencji organowi wykonawczemu do określenia terminu składania wniosków oraz terminu, trybu i kryteriów stosowanych przy dokonaniu wyboru wniosku. 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 Powiatu Gnieźnieńskiego 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 oraz tryb i kryteria stosowane przy dokonaniu wyboru wniosku powinien być uregulowany wyłącznie przez Radę w przedmiotowej uchwale. Tego uprawnienia Rada nie może przekazać Zarządowi Powiatu.

W postanowieniu § 7 ust. 4 uchwały Rada określiła, że: *"W przypadku stwierdzenia uchybień formalno-prawnych lub innych wad w złożonej ofercie, wzywa się wnioskodawcę telefonicznie lub e-mailowo do ich usunięcia lub uzupełnienia w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania informacji. Oferta, której uchybienia lub wady nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie pozostaje bez rozpatrzenia".* W postanowieniach badanej uchwały Rada nie określiła co należy rozumieć pod pojęciem "lub innych wad", co powoduje, że treść przywołanego postanowienia uchwały może w tej części nie być dla przeciętnego adresata zrozumiała.

Nadto w załączniku nr 1 do uchwały pn. "Wniosek o dofinansowanie zadania realizowanego przez klub sportowy w ramach dotacji jednorocznej" w części "Załączniki" ujęto ppkt 6 *"Inne (wypisać jakie) ..."*.

W załączniku nr 2 do uchwały pn. "Sprawozdanie częściowe/ końcowe z realizacji zadania objętego dotacją jednoroczną" w:

- pkt II (pn. Sprawozdanie merytoryczne) zawarto w pkt 4 zapis o treści: *"Dodatkowe informacje (informacje, o faktach, które zaistniały w trakcie realizacji zadani):"*
- pkt III (pn. Sprawozdanie z wykonania wydatków) po tabeli obejmujące zestawienie faktur zawarto zapis o treści: *"Załącznik: 1., 2., 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 stanowiący akt prawa miejscowego, powinien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Zgodnie z treścią przepisu § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie

Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów, zawarte w nich normy wyrażały faktyczne intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone (§ 25 rozporządzenia). Z kolei zasada komunikatywności oznacza, że tekst przepisu ustawy powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z tego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. W ocenie Kolegium wymienione postanowienia pozwalałyby także na nierówne traktowania podmiotów składających wnioski i sprawozdanie, gdyż organ wykonawczy mógłby przyjąć różne kryteria ich oceny.

W postanowieniach § 8 ust. 5-8 uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące przeprowadzania kontroli w trakcie realizacji zadania lub po jego zakończeniu. Kolegium wskazuje, że przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie dają Radzie podstawy do stanowienia w tym zakresie.

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.