



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 953

UCHWAŁA NR 1/10/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 15 stycznia 2025 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 2025 r. poz. 7) 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/84/2024 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 20 listopada 2024 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania oraz kontroli wykonywania zadań zleconych w zakresie sportu, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 16 grudnia 2024 r., Rada Miasta i Gminy Szamotuły, powołując się na art. 27 ust. 2 i art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób rozliczania oraz kontroli wykonywania zadań zleconych w zakresie sportu.

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 Miasta i Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 stycznia 2025 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, 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 danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający 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 niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

Rada Miasta i Gminy Szamotuły, korzystając ze wskazanego upoważnienia ustawowego, w dniu 20 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr VIII/84/2024 w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania oraz kontroli wykonywania zadań zleconych w zakresie sportu.

W postanowieniu § 3 ust. 1 uchwały Rada Miasta i Gminy określiła, iż: "O dotację może ubiegać się każdy wnioskodawca, o którym mowa w § 2 pkt. 4, zrzeszony w polskim związku sportowym, szkolący zawodników w ramach posiadanej licencji w sporcie, w ramach którego złożył wniosek o dofinansowanie projektu."

W § 2 pkt 4 uchwały zdefiniowano, że ilekroć w uchwale jest mowa o wnioskodawcy "należy przez to rozumieć klub sportowy/ kluby sportowe, o których mowa w art. 3 oraz art. 4 ustawy o sporcie, nienależące do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, które prowadzą działalność sportową na terenie Miasta i Gminy Szamotuły".

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis ogranicza krąg podmiotów, spośród uprawnionych z mocy ustawy do ubiegania się o dotacje, do tych spośród klubów sportowych, które zrzeszone są w polskim związku sportowym.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o sporcie działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego. Szczególnym rodzajem klubu sportowego jest uczniowski klub sportowy (art. 4 ust. 1 ustawy o sporcie).

Ustawa o sporcie przewiduje również, że kluby sportowe, w liczbie co najmniej 3, mogą tworzyć związki sportowe (art. 6 ust. 1 ustawy).

Ponadto w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie może być utworzony polski związek sportowy (art. 7 ust. 1 ustawy). Przy czym członkiem polskiego związku sportowego może być klub sportowy, związek sportowy oraz inna osoba prawna, której statut, umowa albo akt założycielski przewiduje prowadzenie działalności w danym sporcie (art. 8 ust. 1 ustawy). Klub sportowy będący członkiem polskiego związku sportowego uczestniczy we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez ten związek (art. 8 ust. 2 ustawy o sporcie).

Z przywołanych powyżej przepisów wynika po pierwsze, że na gruncie ustawy o sporcie związki sportowe oraz polski związek sportowy są dwiema odrębnymi jednostkami organizacyjnymi, funkcjonującymi na różnych szczeblach w strukturze organizacyjnej polskiego sportu.

Po drugie uczestnictwo klubu sportowego tak w związku sportowym, jak i w polskim związku sportowym jest uprawnieniem a nie obowiązkiem klubu sportowego. Klub sportowy nie musi zatem należeć do związku sportowego/polskiego związku sportowego, aby móc realizować programy szkolenia sportowego, czy organizować zawody sportowe.

Po trzecie zaś utworzenie polskiego związku sportowego nie stanowi warunku koniecznego dla organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego w danym sporcie. Współzawodnictwo sportowe może być organizowane i prowadzone także przez inne podmioty, w szczególności bezpośrednio przez kluby sportowe i związki sportowe (np. wojewódzkie oraz okręgowe związki sportowe).

W ocenie Kolegium Izby zawarta w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie 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.

Ponadto ustawodawca w 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 zrzeszonych w polskim związku sportowym, stanowi naruszenie dyspozycji określonej w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, zgodnie z którym - klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający 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.

Podkreślić należy, że 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 aktu prawa miejscowego, którym w rozumieniu art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Gd 266/16). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt 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".

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustanowienie przez Radę Miasta i Gminy 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. W tym miejscu podkreślić należy, że przepisy ustawy o sporcie nie wprowadzają ograniczeń w powyższym zakresie. W ocenie Kolegium Izby 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 Miasta i Gminy Szamotuły 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 stwierdziło, że zapisem uchwały, który również może ograniczać krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację, jest § 1 ust. 4, zgodnie z którym: "W projekcie, o którym mowa w § 2 pkt. 2, mogą uczestniczyć mieszkańcy Miasta i Gminy Szamotuły, w tym zawodnicy zgłoszeni przez wnioskodawcę, o którym mowa w § 2 pkt. 4, do właściwego związku sportowego.". Natomiast przepis art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie jednoznacznie stanowi, iż warunkiem otrzymania przez klub sportowy dotacji celowej z budżetu jednostki na podstawie uchwały jest działanie klubu na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, a nie realizowanie zadań (projektów) skierowanych do mieszkańców tej jednostki.

Następnie Kolegium Izby stwierdziło, że w § 4 ust. 1 uchwały Rada Miasta i Gminy postanowiła, że "Burmistrz Miasta i Gminy podaje do publicznej wiadomości, poprzez publikacje na stronie internetowej gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, ogłoszenie o naborze wniosków o udzielenie dotacji z budżetu gminy, co najmniej z dziesięciodniowym wyprzedzeniem."

Ponadto w postanowieniu § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada Miasta i Gminy postanowiła, że: "Przy wyborze projektu lub projektów otrzymujących wsparcie finansowe uwzględnia się: (...) 2) dotychczasowe wykorzystanie przez wnioskodawcę dotacji przyznanych na podstawie ustawy o sporcie z budżetu Miasta i Gminy Szamotuły, w tym rzetelność i sposób rozliczania (w zakresie roku, w którym ogłoszono nabór oraz roku poprzedzającego ogłoszenie naboru).", w § 5 ust. 6 uchwały określiła, iż: "Komisja wzywa wnioskodawców, którzy w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze nie złożyli wymaganych dokumentów stanowiących załączniki do wniosku albo złożyli ww. dokumenty zawierające błędy, do ich złożenia w wyznaczonym terminie, chyba że mimo ich złożenia wnioski podlega odrzuceniu.", w § 5 ust. 8 uchwały wskazała, iż wniosek nie podlega rozpatrzeniu i podlega odrzuceniu, jeżeli został złożony: "po terminie określonym w ogłoszeniu" (pkt 1 lit. a) oraz jeżeli "wnioskodawca nie złożył w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w § 4 ust. 3 lub złożył niepełne dokumenty i nie uzupełnił ich w sposób opisany w ust. 6 i 7 lub złożył dokumenty, których analiza skutkuje odrzuceniem wniosku z powodów, o których mowa w ust. 8 pkt. 1-3" (pkt 4), a z kolei w § 5 ust. 13 zd. 1 uchwały postanowiła, że "Dotację w drodze zarządzenia przyznaje Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły w terminie 30 dni od dnia upływu terminu przewidzianego na składanie wniosków, nie później jednak niż w terminie 60 dni od tej daty."

W ocenie Kolegium Izby zapisy uchwały, w których Rada Miasta i Gminy scedowała na Burmistrza Miasta i Gminy czynność polegającą na ustaleniu terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, naruszają w sposób istotny przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Przywołany powyżej przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie nie daje kompetencji organowi wykonawczemu do określenia terminu składania wniosków. To organ stanowiący ma określić warunki i tryb finansowania tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Istotnym elementem trybu jest termin składania wniosków. Jeśli natomiast organ stanowiący 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 powinien być zatem uregulowany wyłącznie przez Radę Miasta i Gminy Szamotuły w przedmiotowej uchwale. Tego uprawnienia Rada Miasta i Gminy nie może przekazać Burmistrzowi.

Również przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego "tryb" to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Po 151/07, stwierdził, iż przez "tryb udzielania" dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji. Rolą organu stanowiącego jest ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania.

Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jako jedyny jest uprawniony do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wszystkich elementów wniosku o udzielenie dotacji, dokumentów, które mają być do niego dołączone, a także terminu składania wniosków. Rada Miasta i Gminy nie może udzielić Burmistrzowi uprawnienia polegającego na ustaleniu terminu składania wniosków.

Ponadto w § 5 ust. 8 pkt 2 uchwały zapisano, że wniosek nie podlega rozpatrzeniu i podlega odrzuceniu, jeżeli "jest niezgodny z założeniami ogłoszenia o naborze". W ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw prawnych do przyznania Burmistrzowi Miasta i Gminy prawa do określenia założeń innych niż te, które wynikają z uchwały.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 4 ust. 4 uchwały Rada Miasta i Gminy Szamotuły zawarła następujące postanowienie: "Wnioskodawca ubiegający się o przyznanie dotacji nie może posiadać na dzień składania wniosku zaległości określonych w pkt. 5 ppkt. 5-7 załącznika nr 1 do niniejszej uchwały.". W załączniku Nr 1 do uchwały pn. „Wniosek” w pkt 5 ppkt 5-7 Rada Miasta i Gminy zawarła obowiązek złożenia następujących oświadczeń:

"5) Wnioskodawca nie posiada/posiada *zaległości wobec Miasta i Gminy Szamotuły oraz podlegających mu jednostek organizacyjnych z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego oraz podatku od środków transportowych.

6) Wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Miasta i Gminy Szamotuły oraz podlegających mu jednostek organizacyjnych z tytułu najmu lub bezumownego zajmowania lokalu użytkowego (np. szkoła, hala sportowa, pływalnia)

7) Wnioskodawca nie posiada/posiada* zaległości wobec Miasta i Gminy Szamotuły oraz podlegających mu jednostek organizacyjnych z tytułu użytkowania wieczystego lub dzierżawy gruntu."

W ocenie Kolegium Izby zapis ten w sposób istotny narusza art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, który nie przyznaje Radzie Miasta i Gminy kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku nieposiadania zaległości wobec Miasta i Gminy Szamotuły oraz podlegających mu jednostek organizacyjnych z tytułu podatków i opłat.

Rada Miasta i Gminy nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Ograniczenie w dostępie do dotacji, przez ustalenie obowiązku niezalegania z płatnościami na rzecz Miasta i Gminy Szamotuły oraz podlegających mu jednostek organizacyjnych, narusza również przywołany wcześniej art. 43 ustawy o finansach publicznych.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Miasta i Gminy Szamotuły określiła natomiast, iż: "Kontrola realizacji projektu oraz wykorzystania dotacji odbywać się będzie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych", podczas gdy przepisy ustawy o finansach publicznych nie zawierają regulacji we wskazanym zakresie, cedując na organ stanowiący kompetencję do określenia, w drodze uchwały, sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania (art. 221 ust. 4 ustawy), co też Rada Miasta i Gminy uczyniła w § 7 ust. 2-7.

Z kolei w pkt 5 ppkt 8 załącznika Nr 1 do uchwały pn. "Wniosek" Rada Miasta i Gminy zawarła żądanie złożenia następującego oświadczenia: "W zakresie związanym z naborem, w tym z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzeniem ich do systemów informatycznych, osoby, których dotyczą te dane złożyły stosowne oświadczenia zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 t.j.)".

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 (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.), a nie przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Dalsza analiza załącznika Nr 1 do uchwały wykazała, że w pkt 3 ppkt 4 wzoru wniosku zawarto do wypełnienia pozycję "Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu:", bez doprecyzowania, jakich informacji mogących mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu może żądać podmiot przyznający dotację. Podobnie w załączniku Nr 2 do uchwały pn. "Sprawozdanie z realizacji projektu w zakresie sportu na podstawie zawartej umowy" zawarto pkt 7 "Informacje dodatkowe:", bez doprecyzowania, jakie informacje dodatkowe powinien zawrzeć klub sportowy składając sprawozdanie z realizacji projektu i rozliczając się z otrzymanej dotacji.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy są nieprecyzyjne i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. 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. Ponadto postanowienia o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego mogą skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w postanowieniu § 3 ust. 3 lit. a uchwały zawarto odesłanie do § 2 pkt 6 uchwały, zamiast do § 2 pkt 7 uchwały.

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.