

Uchwała Nr 23/1249/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 6 listopada 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. 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/41/2024 Rady Miejskiej w Witkowie z dnia 23 października 2024 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie rozwoju sportu przez Gminę Witkowo, w części obejmującej:

- w § 2 pkt 6 w brzmieniu: *"prowadzenie innych działań służących realizacji celów z zakresu sportu prowadzonych przez kluby sportowe."*,
- w § 8:
  - ust. 4 w brzmieniu: *"W treści umowy można zamieścić postanowienia dopuszczające jej zmianę w drodze dwustronnego aneksu zawartego w formie pisemnej, z zastrzeżeniem, że zmiana tej umowy nie może spowodować zwiększenia kwoty dotacji celowej, ani istotnego odstępstwa od założeń zleconego projektu"*,
  - ust. 6 w brzmieniu: *"Klub sportowy zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji na realizację umowy oraz wydatków dokonanych z tych środków"*,
- w załączniku Nr 1 do uchwały, stanowiącym wzór wniosku o dotację z budżetu Gminy i Miasta Witkowo:
  - w części III. "Kalkulacja przewidywanych kosztów", pkt 3 *"Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu"* wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie uwag,
  - w części V. "Inne wybrane informacje dotyczące prowadzonej działalności", pkt 5 *"Uwagi dotyczące wymaganych załączników"* wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie uwag,
- w załączniku Nr 2 do uchwały stanowiącym wzór sprawozdania z wykonania zadania w zakresie sportu:
  - w części II. "Sprawozdanie z wykonania wydatków" w pkt 2 "Rozliczenie ze względu na źródło finansowania" pod tabelą wyrażenie w brzmieniu: *"Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie realizacji budżetu:"* wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie uwag,
  - "Część III. Dodatkowe informacje" wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie informacji,

- w części "Oświadczam(-my), że:" pkt 3) w brzmieniu: *"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,"*

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

### Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 24 października 2024 r.

Rada Miejska w Witkowie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 28 ustawy o sporcie, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, określiła warunki i tryb finansowania zadania własnego w zakresie rozwoju sportu przez Gminę Witkowo.

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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 6 listopada 2024 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 w sprawach wspierania rozwoju sportu określają przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1488). 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 Miejska w Witkowie korzystając ze wskazanego upoważnienia ustawowego, w dniu 23 października 2024 r. podjęła uchwałę Nr VIII/41/2024 w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie rozwoju sportu przez Gminę Witkowo.

W postanowieniu § 2 Rada określiła cele publiczne z zakresu sportu, jakie Gmina Witkowo zamierza osiągnąć, tj.:

- 1) upowszechnianie kultury fizycznej poprzez popularyzację i upowszechnianie oraz wspieranie rozwoju sportu, wychowania fizycznego, rehabilitacji ruchowej oraz innych zorganizowanych i niezorganizowanych aktywności fizycznych;
- 2) poprawa kondycji fizycznej i zdrowia psychicznego mieszkańców poprzez uczestnictwo w aktywnym stylu życia;
- 3) promocja sportu i aktywnego stylu życia;
- 4) umożliwienie dostępu do różnych form aktywności sportowej jak największej liczbie mieszkańców Gminy Witkowo;
- 5) osiąganie wyników sportowych na wszelkich poziomach;
- 6) prowadzenie innych działań służących realizacji celów z zakresu sportu prowadzonych przez kluby sportowe.

Zawarte w § 2 pkt 6 określenie „*innych działań służących realizacji celów z zakresu sportu prowadzonych przez kluby sportowe*” ma charakter otwarty, nieokreślający konkretnego działania, co pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 27 ust. 2 oraz art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie, z których wynika, iż określenie celu publicznego z zakresu sportu, który jednostka zamierza osiągnąć, jak i przeznaczenie dotacji służącej realizacji wybranych celów należą do kompetencji organu stanowiącego.

W postanowieniu § 8 ust. 4 Rada określiła, iż: *W treści umowy można zamieścić postanowienia dopuszczające jej zmianę w drodze dwustronnego aneksu zawartego w formie pisemnej, z zastrzeżeniem, że zmiana tej umowy nie może spowodować zwiększenia kwoty dotacji celowej, ani istotnego odstępstwa od założeń zleconego projektu*”.

W ocenie Kolegium ww. uregulowanie istotnie narusza przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, należą one bowiem do kompetencji organu wykonawczego. 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 (a więc tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć). Natomiast art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych upoważnia i zobowiązuje radę gminy do ustalenia w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Wyżej przywołane przepisy ustaw nie upoważniają Rady Miejskiej w Witkowie do określenia regulacji związanych z umową na realizację zadania. W ocenie Kolegium Izby kształtowanie postanowień umowy o udzielenie dotacji na realizację celu publicznego powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa, na podstawie którego dotacja ma być udzielona. Kompetencje organu stanowiącego nie dają podstaw do narzucania stosowania przez organ wykonawczy określonej z góry treści umowy.

Dodatkowo w postanowieniu § 8 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, iż: *"Klub sportowy zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji na realizację umowy oraz wydatków dokonanych z tych środków"*.

W ocenie Kolegium wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie dają możliwości nałożenia przez organ stanowiący gminy na wnioskodawców obowiązku prowadzenia ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji na realizację umowy oraz wydatków dokonanych z tych środków.

Ustalenie w badanej uchwale takiego obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości przedmiotowej uchwały oraz wykracza poza dyspozycje art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Nałożenie na beneficjenta dotacji takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje. 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 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. 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.

W załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym wzór wniosku o dotację z budżetu Gminy i Miasta Witkowo, w części III. *"Kalkulacja przewidywanych kosztów"*, w pkt 3 zapis o treści *"Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu"* wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie uwag, a w części V. *"Inne informacje dotyczące prowadzonej działalności"*, w pkt 5 zapis o treści: *"Uwagi dotyczące wymaganych załączników"* wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie uwag. Podobnie w załączniku nr 2 do uchwały stanowiącym wzór sprawozdania z wykonania zadania w zakresie sportu, w części II. *"Sprawozdanie z wykonania wydatków"* w pkt 2 *"Rozliczenie ze względu na źródło finansowania"* pod tabelą wyrażenie w brzmieniu: *"Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie realizacji budżetu:"* wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie uwag, a w części III. *"Dodatkowe informacje"* wraz z wykropkowanym miejscem na wpisanie informacji.

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 ocenie Kolegium wymienione postanowienia pozwalałyby także na nierówne traktowania podmiotów składających wnioski i sprawozdanie, gdyż organ wykonawczy mógłby przyjąć różne kryteria ich oceny.

W załączniku Nr 2 do uchwały stanowiącej wzór sprawozdania z wykonania zadania w zakresie sportu, w części "Oświadczam(-my), że:" pkt 3 w brzmieniu: *"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,"*.

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. Przepisy art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) określają podmioty obowiązane do stosowania przepisów ustawy. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że wymieniona w załączniku Nr 2 do badanej uchwały ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r. (art. 89 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo zamówień publicznych - Dz. U. z 2019 r. poz. 2020, z późn. zm.).

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.