



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 lipca 2022 r.

Poz. 2579

U C H W A Ł A NR XVII/1095/2022

z dnia 5 lipca 2022 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały Nr XXXIII/555/2022 Rady Gminy Łańcut z dnia 3 czerwca 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Łańcut - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559)

s t w i e r d z a

nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia przepisów:

- 1) art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133), poprzez nieokreślenie przez organ stanowiący wysokości dotacji, która może być przyznana do 100% nakładów koniecznych na realizację działań sprzyjających rozwojowi sportu na terenie Gminy Łańcut oraz nieokreślenie organu gminy decydującego o wysokości dotacji,
- 2) przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 743), poprzez niedopełnienie procedury dotyczącej warunków dopuszczalności pomocy publicznej w zakresie określenia dokumentów dotyczących pomocy de minimis, okresu obowiązywania uchwały oraz zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w sytuacji, gdy uchwała nie wyklucza otrzymania dotacji przez klub sportowy nie działający w celu osiągnięcia zysku, lecz prowadzący działalność gospodarczą.
- 3) art. 220 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.) poprzez żądanie złożenia przez wnioskodawcę aktualnego odpisu z rejestru lub odpowiednio aktualny wyciąg z ewidencji potwierdzający status prawny wnioskodawcy i umocowanie osób go reprezentujących ewentualnie potwierdzoną za zgodność kserokopię tego dokumentu przez prezesa klubu, które to dokumenty organ administracji publicznej może uzyskać w powszechnie dostępnych rejestrach lub ewidencjach.
- 4) art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym i art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie poprzez:
 - nieokreślenie, od jakiej daty należy liczyć termin 3-dniowy do uzupełnienia wniosku, którego niezachowanie skutkuje odrzuceniem wniosku (§4 ust. 4 uchwały)
 - użycie w uchwale sformułowania „w szczególności” określenie przykładowych kryteriów wyboru ofert i nieokreślenie ich wag w § 4 ust 5 uchwały,
 - użycie w uchwale sformułowania „w szczególności” w § 6 ust 2 uchwały określającej przykładowe elementy umowy w sposób odmienny niż określony w art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.),

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/555/2022 Rady Gminy Łańcut z dnia 3 czerwca 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Łańcut wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 10 czerwca 2022 r. W dniu 21 czerwca 2022 r. zostało wszczęte wobec uchwały postępowanie nadzorcze uchwałą Nr XVI/1014/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie. Rada Gminy Łańcut nie usunęła nieprawidłowości w badanej uchwale we wskazanym terminie. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 13 czerwca 2022 r. pod poz. 2341.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w wyniku badania przedmiotowej uchwały stwierdziło, co następuje.

Rada Gminy Łańcut działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 27 ust. 1 i 2, art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie postanowiła określić warunki i tryb finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Łańcut w następujący sposób, między innymi:

- 1) w § 1 ust. 2 i 3 uchwały określono, że celem publicznym z zakresu sportu realizowanym przez Gminę Łańcut jest poprawa aktywności społeczności lokalnej oraz jej rozwój fizyczny poprzez zwiększenie dostępności i poprawę warunków do uprawiania sportu. Wspieranie finansowe rozwoju sportu następuje w formie dotacji celowej przyznawanej klubowi sportowemu na warunkach i trybie określonym w niniejszej uchwale.
- 2) w § 2 lit. b uchwały określono, że ilekroć mowa w uchwale o klubie sportowym, należy przez to rozumieć prowadzącą działalność w zakresie sportu osobę prawną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów,
- 3) w § 3 ust. 1 i 2 uchwały określono, że dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na realizację działań sprzyjających rozwojowi sportu na terenie Gminy Łańcut. Dotację z budżetu może otrzymać klub sportowy działający na terenie Gminy Łańcut niebędący w celu osiągnięcia zysku,
- 4) w § 4 uchwały ustalono, co następuje:
 - Klub sportowy ubiegający się o dofinansowanie składa wniosek do Wójta Gminy Łańcut w terminie do dnia 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy, jeżeli przedsięwzięcie ma być rozpoczęte i zakończone w roku następnym (§4 ust. 1 uchwały).
 - Wzór wniosku stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały (§4 ust. 2 uchwały).
 - Do wniosku należy dołączyć aktualny odpis z rejestru lub odpowiednio aktualny wyciąg z ewidencji potwierdzający status prawny wnioskodawcy i umocowanie osób go reprezentujących ewentualnie potwierdzoną za zgodność kserokopię tego dokumentu przez prezesa klubu. (§4 ust. 3 uchwały).
 - W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych we wniosku Wójt wyznacza termin 3 - dniowy do uzupełnienia wniosku. Wniosek, którego wad nie usunięto lub, który nie został uzupełniony pozostawia się bez rozpatrzenia. Jeżeli wniosek zawiera wady, które nie będzie można usunąć w wyznaczonym terminie, wniosek zostaje odrzucony. (§4 ust. 4 uchwały).
 - W § 4 ust. 5 uchwały określono, że przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących realizacji zadania uwzględnia się w szczególności:
 - 1) możliwość realizowania zadania poprzez kluby,
 - 2) kalkulację finansową,
 - 3) dotychczasowe doświadczenie we współpracy z Gminą Łańcut,
 - 4) wysokość środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

W myśl postanowień § 6 ust. 1 i 2 uchwały z klubem sportowym, któremu została przyznana dotacja na realizację przedsięwzięcia Wójt Gminy zawiera umowę. Umowa powinna zawierać w szczególności:

- 1) oznaczenie stron,
- 2) zakres planowanych lub wykonanych działań i termin realizacji,

- 3) wysokość dotacji oraz termin i tryb jej płatności,
- 4) tryb kontroli wykonania umowy,
- 5) sposób rozliczenia dotacji,
- 6) warunki i sposób zwrotu niewykorzystanej części dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,
- 7) określenie warunków rozwiązania umowy

Zgodnie z § 11 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego

Kolegium Izby zważyło co następuje.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych niż wymienione w pkt 1-14 sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Według art. 40 ust. 1 oraz art. 42 cyt. ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r. poz. 1461)

W świetle art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania tego zadania, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. 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 w/w uchwały, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ma służyć realizacji celu publicznego wskazanego w tej uchwale i może być przeznaczona w szczególności na: realizację programów szkolenia sportowego; zakup sprzętu sportowego; pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach; pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego; sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej - 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 ten klub. Za warunki i tryb finansowania w formie dotacji zadań własnych wynikających z ustawy o sporcie, należy uznać te wszystkie normy, które określają rodzaj zadań, na które dotacja może zostać udzielona, ciąg czynności, czy sposób postępowania zmierzający do udzielenia dotacji oraz sposób przekazywania środków, a także wykaz zadań podlegających dofinansowaniu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie stwierdziło, że Rada Gminy Łańcut ustalając warunki otrzymania dotacji z budżetu jednostki określiła w § 3 ust. 1 uchwały, że dotacja może być przyznana w wysokości do 100% nakładów koniecznych na realizację działań sprzyjających rozwojowi sportu na terenie Gminy Łańcut. Określona w ten sposób wielkość dotacji dla klubu sportowego przeznaczonej na sfinansowanie zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu jest nieskonkretyzowana. W uchwale nie określono organu właściwego do podjęcia decyzji o wysokości dotacji, która poprzez powyższe nieprecyzyjne określenie może być dowolnie kształtowana, co nie znajduje uzasadnienia w regulacjach ustawowych. Ustawa o sporcie stanowi bowiem, iż warunki i tryb finansowania zadania własnego, jakim jest między innymi tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu, stanowi kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, który może dokonywać tego w drodze uchwały. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwalanie aktów prawa miejscowego należy do organu stanowiącego gminy, jakim jest rada gminy. W tej sytuacji faktyczne ukształtowanie kompetencji w tym zakresie w sposób oznaczający de facto przeniesienie tych uprawnień na organ wykonawczy, który w umowie udziela dotacji, uznać należy za sprzeczne z prawem. (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25.05.2018 r. sygn. akt I SA/Rz 266/18 publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że przedmiotowa uchwała nie została zgłoszona do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 743). W myśl powołanych przepisów, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Projekt uchwały Rady Gminy Łańcut w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu rozwoju sportu, nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu zaopiniowania, ponieważ nie zawiera przepisów dotyczących pomocy de minimis i przewiduje udzielanie dotacji celowych klubom sportowym nie działającym w celu osiągnięcia zysku, nie został również ustalony termin obowiązywania uchwały uwzględniający przepisy ustawy o pomocy publicznej. Lokalne kluby sportowe, co do zasady nie prowadzą działalności gospodarczej, w przeciwieństwie do zawodowych klubów sportowych, dlatego otrzymane przez nie wsparcie ze środków publicznych nie jest objęte zasadami udzielania pomocy publicznej. Zapisy badanej uchwały wskazują, że jest ona kierowana do klubów sportowych działających na terenie Gminy Łańcut, nie działających w celu osiągnięcia zysku, co jednak nie przesądza, że nie mogą one prowadzić działalności gospodarczej. W ocenie Kolegium, fakt nieudzielania pomocy publicznej klubom sportowym powinien zostać jednoznacznie stwierdzony poprzez wprowadzenie w uchwale postanowienia, że dofinansowanie w formie dotacji celowej przysługuje klubom sportowym nie działającym w celu osiągnięcia zysku i nieprowadzącym działalności gospodarczej.

Stosownie do art. 220 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli: znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych). Zgodnie z art. 1 oraz art. 8 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 112, ze zm.) Krajowy Rejestr Sądowy składa się m. in. z: rejestru przedsiębiorców oraz rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Minister Sprawiedliwości utworzy Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego. Krajowy Rejestr Sądowy jest jawny. Każdy ma prawo dostępu do danych zawartych w Rejestrze za pośrednictwem Centralnej Informacji. W myśl art. 40b ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 poz. 104) ewidencja stowarzyszeń zwykłych jest jawna i udostępniana na stronie podmiotowej organu nadzorującego w Biuletynie Informacji Publicznej. Każdy ma prawo otrzymania zaświadczeń z ewidencji. Według art. 2 ust. 1 oraz art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2020, ze zm.) przepisy tej ustawy stosuje się m. in. do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań. Dane te powinny być udostępniane za pomocą środków komunikacji elektronicznej i mogą być wykorzystane wyłącznie do realizacji zadań publicznych.

W § 4 ust. 3 badanej uchwały oraz w załączniku nr 1 do tej uchwały określającego wzór wniosku o dotację ustalono, że klub sportowy ma obowiązek dołączyć aktualny odpis z rejestru lub odpowiednio aktualny wyciąg z ewidencji potwierdzający status prawny wnioskodawcy i umocowanie osób go reprezentujących ewentualnie potwierdzoną za zgodność kserokopię tego dokumentu przez prezesa klubu. W związku z tym Rada Gminy Łańcut nakładając ten obowiązek obejmujący dane zawarte w powszechnie dostępnych rejestrach lub ewidencjach w istotny sposób naruszyła art. 220 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 1 oraz art. 8 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym art. 40b ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

W § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały regulującym umowę o dotację organ stanowiący ustalił, że z klubem sportowym, któremu została przyznana dotacja na realizację przedsięwzięcia Wójt Gminy zawiera umowę.

Umowa powinna zawierać w szczególności:

- 1) oznaczenie stron,
- 2) zakres planowanych lub wykonanych działań i termin realizacji,
- 3) wysokość dotacji oraz termin i tryb jej płatności,
- 4) tryb kontroli wykonania umowy,
- 5) sposób rozliczenia dotacji,
- 6) warunki i sposób zwrotu niewykorzystanej części dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem,
- 8) określenie warunków rozwiązania umowy,

Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie organ stanowiący nie ma kompetencji do regulowania treści umowy dotacji, tym bardziej nie może czynić tego w sposób częściowy, ustalając przykładowe elementy umowy poprzez użycie sformułowania w „szczegółności”, co czyni tę normę prawną niejasną dla odbiorcy aktu prawa materialnego. Klub sportowy podpisując umowę nie ma jasności, czy i jakie dodatkowe postanowienia umowy, inne niż wymienione w uchwale, zostaną wprowadzone do jej treści. Należy nadmienić, że w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w inny sposób, niż w uchwale określono elementy umowy dotacji, które obejmują:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

W akcie prawa miejscowego nie powinno się w powtarzać (cytować) przepisów ustawowych lub tym bardziej wprowadzać je w brzmieniu zmodyfikowanym w stosunku do postanowień przepisu ustawy, co miało miejsce w przypadku badanej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 stycznia 2021 r. potwierdził, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Na pewno niedopuszczalne jest takie działanie organu samorządu terytorialnego realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Konsekwencją dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego. W świetle powyższego wyroku należy uznać, że w badanej uchwale częściowe powtórzenie i modyfikacja postanowień ustawowych dotyczących elementów umowy dotacji nie posiada charakteru informacyjnego mającego na celu zapewnienie przejrzystości aktu prawa miejscowego, a zatem nie może być uznane za nieistotne naruszenie prawa. (wyrok NSA sygn. akt III OSK 3326/21 publ. Legalis 2022)

Z uwagi na to, że treść zakwestionowanych postanowień uchwały wpływa w istotny sposób na możliwość obowiązywania jej w obrocie prawnym, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji .

Na powyższą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie przysługuje Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

ZASTĘPCA PREZESA

mgr Mirosław Paczocha