



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Poz. 2887

UCHWAŁA NR 6/428/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 23 marca 2016 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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIII/115/2016 Rady Gminy Żelazków z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Żelazków, w części obejmującej:

- w § 2 ust. 1 wyrażenie: *na prowadzenie statutowej działalności sportowej*,
- w § 4 ust. 4 wyrażenie: *na prowadzenie statutowej działalności sportowej*,
- § 5 ust. 7 ,
- § 6 ust. 2 ,
- § 7,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 3 marca 2016 roku, Rada Gminy Żelazków powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określiła warunki i tryb finansowania rozwoju sportu przez Gminę Żelazków.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu działając na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XIII/115/2016, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 23 marca 2016 roku.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 23 marca 2016 roku, Kolegium Izby, po zapoznaniu się z jej postanowieniami, 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. Właściwość rad gmin 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 2016 r. poz. 176). Przepis ten stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Rada Gminy w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały określiła cel publiczny z zakresu sportu, stanowiąc jednocześnie w § 4 ust. 1, że *Dotacje celowe mogą uzyskać kluby sportowe działające na terenie Gminy Żelazków niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, realizujące cel publiczny z zakresu sportu, o którym mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały*. W § 4 ust. 2 uchwały Rada Gminy określiła katalog wydatków, które mogą być dofinansowane z dotacji celowej, zaś w ust. 3 § 4 uchwały określone zostały wydatki, które z dotacji finansowane być nie mogą.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, że *Wsparcie, o którym mowa w § 1 ust. 1, udzielane będzie w formie dotacji celowych na prowadzenie statutowej działalności sportowej*.

Jednocześnie w § 4 ust. 4 postanowiono, iż *Dotację celową na prowadzenie statutowej działalności sportowej może otrzymać klub sportowy, jeżeli:*

- 1) *Realizuje cel publiczny wykazany w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały;*
- 2) *Angażuje się we współpracę z gminnymi jednostkami organizacyjnymi oraz gminą Żelazków przy realizacji zadań publicznych z zakresu sportu na rzecz mieszkańców Gminy;*
- 3) *Promuje wizerunek Gminy Żelazków jako gminy stwarzającej warunki dla rozwoju sportu.*

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 28 ust. 2 oraz art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, Rada postanowieniem w § 4 ust. 2 uchwały przesądziła jakie zadania (rodzaje wydatków) klub sportowy może finansować z dotacji celowej, aby osiągnąć cel publiczny z zakresu sportu określony w § 1 ust. 2 uchwały Rady.

Zatem wskazać należy, iż postanowienia § 2 ust. 1 i § 4 ust. 4 uchwały odnoszące się do przeznaczenia otrzymanej dotacji przez klub sportowy *na prowadzenie statutowej działalności sportowej* naruszają przepis art. 28 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Bowiern statutowa działalność sportowa klubu niekoniecznie musi pokrywać się z katalogiem wydatków możliwych do sfinansowania z tej dotacji – określonych przez Radę w § 4 ust. 2 uchwały oraz przepisami art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie.

Mając powyższe na względzie postanowiono o nieważności w § 2 ust. 1 i § 4 ust. 4 badanej uchwały wyrażenia o treści: *na prowadzenie statutowej działalności sportowej*.

W § 6 ust. 2 ww. uchwały Rady zamieszczone zostało postanowienie o treści: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się, za zgodą Wójta Gminy Żelazków możliwość zmiany zakresu rzeczowego oraz warunków realizacji zadania w formie aneksu do umowy*.

Analiza treści wyżej przytoczonego postanowienia Rady prowadzi do wniosku, iż Rada nie określiła *szczególnie uzasadnionych przypadków*, które będą dawały podstawę Wójtowi Gminy do zmiany zawartej umowy w formie aneksu i tym samym scedowała kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy, co stanowi naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Nadto zmiana zakresu rzeczowego, warunków realizacji zadania określonych w § 5 ust. 1, pkt 3 lit. a i lit. b może doprowadzić w konsekwencji do sytuacji takiej, że wcześniejsze rozstrzygnięcie konkursu w oparciu o tryb i kryteria stosowane przy wyborze oferty (§ 5 ust. 1, pkt 3 lit. c uchwały) wskutek takiego zapisu mogą nie odpowiadać zamierzeniom ogłoszonego i rozstrzygniętego konkursu ofert.

W ocenie Kolegium Izby takie rozwiązanie jest wadliwe. Skoro Rada, w oparciu o przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, zdecydowała się określić warunki i tryb finansowania sportu (poprzez dotacje), to winna to uczynić w sposób wyczerpujący, spójny, a także niestwarzający możliwości luzu interpretacyjnego.

Za warunki i tryb finansowania w formie dotacji zadań własnych wynikające z art. 27 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. Natomiast pozostawienie możliwości zmiany zakresu rzeczowego jak również warunków relacji zadania skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w wyżej wskazanym zakresie.

Wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała jest prawem miejscowym. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowienia § 6 ust. 2 uchwały.

Z przekroczeniem kompetencji, określonej art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie podjęta została regulacja zamieszczona w § 5 ust. 7 o treści: *Informacja o przyznanych dotacjach celowych podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej i wywieszeniu na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy w Żelazkowie.*

Po pierwsze przytoczony art. 27 ust. 2 nie uprawnia Rady Gminy do stanowienia regulacji w cytowanym powyżej zakresie. Po drugie kwestie jawności gospodarowania środkami publicznymi regulują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi zgodnie z art. 34 ustawy realizowana jest m. in. poprzez:

- jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 1);
- jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 2);
- podawanie do publicznej wiadomości: kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 3 lit. a).
- udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych (ust. 1 pkt 8).

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 5 ust. 7 uchwały.

W § 7 uchwały, Rada Gminy uregulowała kwestie rozliczenia dotacji (terminu rozliczenia dotacji, sprawozdania z realizacji zadania).

W odniesieniu do powyższego należy stwierdzić, iż brak jest podstaw prawnych do ich zamieszczenia w uchwale podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważniająca radę gminy do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu rozliczania wykonania zadania publicznego. Wskazać należy, iż kwestie rozliczenia dotacji będą ujęte w umowie, którą organ wykonawczy zawrze z podmiotem (klubem), któremu udzielana będzie z budżetu dotacja.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza obowiązek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku, iż *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów*

normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...). Zatem, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegację do podjęcia uchwały określone w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie i uznało, że naruszenia te mają charakter istotny.

Dodatkowo, Kolegium Izby wskazuje, iż w podstawie prawnej uchwały Rady błędnie przywołany został art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepis art. 221 ust. 4 ustawy stanowi odrębną podstawę prawną dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały dotyczącej 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, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania podmiotom niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska