



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 16 stycznia 2017 r.

Poz. 138

UCHWAŁA NR 6/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 4 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXXVIII/194/16 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Lubsko, stwierdza:

nieważność badanej uchwały w części, w zakresie:

1. § 1 ust. 1 pkt. 2 uchwały o treści "sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej",
2. § 1 ust. 1 pkt. 3 uchwały o treści "sposób kontroli wykonywanego zadania celu publicznego",
3. § 2 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania "oraz",
4. § 4 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania „i sprawozdania”,
5. § 8 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania „ istotnego”,
6. § 8 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania ” W uzasadnionych przypadkach (..)”,
7. § 9 ust. 1 uchwały o treści: „Burmistrz Lubuska może kontrolować realizację projektu poprzez upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego w Lubsku, w szczególności:
 - 1) stan realizacji zadania,
 - 2) efektywność i rzetelność jego wykonania,
 - 3) prawidłowość wykorzystania środków z budżetu Gminy Lubsko oraz prawidłowość prowadzenia dokumentacji księgowo-rachunkowej realizowanego zadania”.
8. § 9 ust. 2 uchwały o treści: "Podstawą do przeprowadzenia kontroli przez pracownika Urzędu Miejskiego w Lubsku jest imienne upoważnienie Burmistrza Lubuska określające:
 - 1) imię i nazwisko osoby prowadzącej kontrolę,
 - 2) nazwę jednostki kontrolowanej,
 - 3) zakres przedmiotowy kontroli,
 - 4) okres przeprowadzonej kontroli”.
9. § 10 ust. 1 uchwały o treści "W zakresie realizacji zadania dotujący może w każdym czasie dokonać bieżącej kontroli stanu realizacji projektu”.
10. § 10 ust. 2 uchwały o treści "W ramach dokumentacji okazywanej przez jednostkę, osoby kontrolujące mają prawo żądać stosownych kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz żądać udzielenia odpowiedzi i wyjaśnień pisemnych”.

11. § 11 ust. 1 uchwały o treści "Z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół, który po jednym egzemplarzu otrzymuje jednostka kontrolowana, wraz z poświadczeniem otrzymania protokołu, a także Burmistrz Lubuska".

12. § 11 ust. 2 uchwały o treści "W przypadku stwierdzenia uchybień do skontrolowanej jednostki kierowane jest pisemne wystąpienie pokontrolne. Od pisemnego wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od jego rozpatrzenia, jednostka kontrolowana, może skierować zastrzeżenia do Burmistrza Lubuska. O wynikach rozpoznania zastrzeżeń Burmistrz Lubuska powiadamia jednostkę w terminie 14 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń".

13. § 12 ust. 1 o treści: "Dotacja podlega szczegółowemu rozliczeniu pod względem:

- 1) rodzaju poniesionych kosztów,
- 2) źródeł finansowania zadania";

14. § 12 ust. 2 uchwały, w którym postanowiono, że „Podmiot otrzymujący dotację zobowiązany jest do przedłożenia:

- 1) sprawozdania częściowego zadania, o którym mowa w § 4 ust. 2 na pisemny wniosek dotującego w terminie 14 dni od daty jego otrzymania,
- 2) rocznego sprawozdania, o którym mowa w § 4 ust. 2 z realizacji projektu w terminie 30 dni po zakończeniu realizacji zadania wraz z potwierdzoną kopią poniesionych wydatków w postaci dokumentów księgowych”;

15. § 12 ust. 3 uchwały o treści "W przypadku wykorzystania na realizację przedsięwzięcia tylko części przekazanej kwoty dotacji, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w ciągu 15 dni od dnia zakończenia realizacji przedsięwzięcia” -

z powodu sprzeczności z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 176 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/194/16 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Lubusko wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 9 grudnia 2016 r.

Kolegium Izby dokonując oceny legalności przedmiotowej uchwały stwierdziło, że w § 1 ust. 1 uchwały zawarto następujący zapis cyt: "Niniejsza uchwała określa warunki oraz tryb finansowego wsparcia zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu na terenie Gminy Lubusko, w tym: 2) sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej, 3) sposób kontroli wykonywanego zadania celu publicznego”.

W ocenie Kolegium Izby uregulowanie przez Radę Miejską w Lubsku, w badanej uchwale - sposobu rozliczenia udzielonej dotacji celowej oraz sposobu kontroli wykonywanego zadania celu publicznego wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego przez ustawodawcę dla organu stanowiącego gminy, na podstawie art. 27 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o sporcie.

W uchwale podejmowanej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie organ stanowiący gminy powinien jedynie określić warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Zasady (warunki) udzielania dotacji - to reguły prawne, podstawy i normy postępowania o charakterze ogólnym wynikające z przepisów prawa, określające „kto”, „komu”, „na co” i w jakiej wysokości mogą być udzielane dotacje. WSA w Krakowie stwierdził, że „zasady to ogólne i generalne postanowienia określające komu mogą być udzielone dotacje, jakie czynności ma wykonać podmiot ubiegający się o dotację, na jakie zadania może być udzielona dotacja oraz do jakiej wysokości. Zasady udzielania dotacji to także postępowanie z wnioskiem o udzielenie dotacji, wymagane dokumenty do rozpoznania wniosku, a także forma załatwienia wniosku” (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., I Sa/Kr 1673/10). Natomiast tryb udzielania dotacji – to wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację, a także organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji (vide: Wyrok WSA w Kielcach z 10 marca 2010 r., II SA/Ke 30/09).

Kolegium Izby wskazuje również, że użyte w § 2 ust. 2 uchwały sformułowanie "oraz" wykracza poza zakres dopuszczalnej regulacji, której mogła dokonać Rada Miejska w Lubsku w badanej uchwale, na

podstawie upoważnienia wynikającego z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, bowiem katalog potencjalnych beneficjentów dotacji celowej, o której mowa w badanej uchwale wynika wprost z art. 3 i art. 4 ustawy o sporcie, co zostało prawidłowo określone przez Radę Miejską w Lubsku w dalszej części zapisu § 2 ust. 2 uchwały poprzez generalne odwołanie do ustawy o sporcie. Samo sformułowanie "oraz" zawarte w § 2 ust. 2 badanej uchwały jest niejednoznaczne treściowo, nie wskazuje wprost żadnych innych potencjalnych beneficjentów dotacji celowej, ale równocześnie zamieszczenie tego zwrotu w badanej uchwale powoduje, w ocenie Kolegium Izby, że w sposób nieuprawniony może u odbiorców uchwały wywołać wrażenie możliwości szerszej interpretacji, co do określenia katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, szerszego niż było to rzeczywistą intencją organu stanowiącego.

Obecni na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 4 stycznia 2017 roku przedstawiciele Gminy Lubsko, wskazali, że intencją autorów uchwały wynikającą z § 2 ust. 2 było jedynie wskazanie na podmioty uprawnione do otrzymania dotacji celowej na podstawie ustawy o sporcie z dodatkowym wskazaniem, że nie będą to podmioty należące do sektora finansów publicznych oraz działające w celu osiągnięcia zysku, które równocześnie aby dotację otrzymać muszą wykazać się prowadzeniem na terenie Gminy Lubsko działalności sportowej.

Kolegium Izby stwierdziło również, że zapis w § 4 ust. 2 uchwały, o treści „Do ogłoszenia dołącza się wzór wniosku i sprawozdania” - w zakresie sformułowania „i sprawozdania” - wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu gminy na gruncie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, bowiem upoważnienie wynikające z tego przepisu nie obejmuje uprawnień do nakładania na organ wykonawczy gminy obowiązku zamieszczania, jako załącznika do ogłoszenia - sprawozdania, nie stanowiącego elementem uchwały, który powinna regulować rada. Sprawozdanie stanowić powinno element umowy zawieranej (w wykonaniu uchwały organu stanowiącego) pomiędzy organem wykonawczym gminy a beneficjentem dotacji.

Kolegium Izby stwierdziło, że w § 8 ust. 1 uchwały zawarto zapis cyt. " W treści umowy można zamieścić postanowienia dopuszczające jej zmianę w drodze dwustronnego aneksu pisemnego, z zastrzeżeniem, że zmiana umowy nie może powodować zwiększenia kwoty przyznanej dotacji, ani istotnego odstępstwa od treści złożonej oferty wraz z kosztorysem".

Zapis § 8 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania " istotnego" - narusza w ocenie Kolegium Izby dyspozycję art. 7 i art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 27 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o sporcie.

Zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy władzy publicznej mogą zatem podejmować, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - akty prawa miejscowego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych.

Rada Miejska w Lubsku korzystając z upoważnienia określonego w art. 27 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o sporcie - powinna w sposób jednoznaczny i precyzyjny określić warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Uregulowania zawarte w uchwale nie powinny zatem wprowadzać pojęć niedookreślonych, podlegających dopiero regułom wykładni dokonywanej przez organ wykonawczy gminy, w toku wykonywania uchwały.

Sformułowanie " istotnego" użyte w § 8 ust. 1 uchwały - powoduje, że postanowienie ma charakter ocenny. Zasadne jest więc twierdzenie, że zasady dokonywania oceny istotności, przekazane zostały Radę Miejską w Lubsku, w sposób nieuprawniony organowi wykonawczemu tej Gminy.

Wskazać również należy, że Rada Miejska w Lubsku w badanej uchwale nie dookreśliła katalogu zdarzeń wskazujących „istotność” odstępstwa od treści złożonej oferty wraz z kosztorysem, pozostawiając organowi wykonawczemu gminy dowolność dokonywanej oceny w tym zakresie.

Kolegium Izby stwierdza również, że w § 8 ust. 2 uchwały zawarto postanowienie następującej treści, cyt. "W uzasadnionych przypadkach w umowie można zawrzeć postanowienie dopuszczające dokonanie przez beneficjenta przesunięć pomiędzy finansowanymi dotacją pozycjami kosztorysu".

Zapis § 8 ust. 2 uchwały o treści: "W uzasadnionych przypadkach (..) " - narusza w ocenie Kolegium Izby dyspozycję art. 7 i art. 94 ustawy Konstytucja RP, oraz art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Rada Miejska w Lubsku korzystając z upoważnienia określonego art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie powinna w sposób jednoznaczny i precyzyjny określić warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Uregulowanie zawarte w uchwale nie powinno zatem wprowadzać pojęć niedookreślonych, których interpretacja i ocena pozostawiona została organowi wykonawczemu gminy. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie Rada Miejska w Lubsku powinna w sposób pełny i precyzyjny uregulować warunki i tryb finansowania zadania własnego z zakresu sportu. Nie powinna zatem decyzji w tym zakresie cedować w sposób nieuprawniony na organ wykonawczy gminy. Wypełniając prawidłowo upoważnienie ustawowe Rada Miejska w Lubsku powinna wskazać w jakich sytuacjach będzie dopuszczalne wprowadzenie w umowie z beneficjentem dotacji przesunięć pomiędzy pozycjami kosztorysu finansowanymi dotacją, z równoczesnym dookreśleniem zasad dokonywania weryfikacji przez organ wykonawczy gminy „uzasadnionych przypadków”.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 9 ust. 1 uchwały zawarto postanowienia, o treści: „Burmistrz Lubuska może kontrolować realizację projektu poprzez upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego w Lubsku, w szczególności:

- 1) stan realizacji zadania,
- 2) efektywność i rzetelność jego wykonania,
- 3) prawidłowość wykorzystania środków z budżetu Gminy Lubusko oraz prawidłowość prowadzenia dokumentacji księgowo-rachunkowej realizowanego zadania”.

W § 9 ust. 2 uchwały postanowiono natomiast, że "Podstawą do przeprowadzenia kontroli przez pracownika Urzędu Miejskiego w Lubsku jest imienne upoważnienie Burmistrza Lubuska określające:

- 1) imię i nazwisko osoby prowadzącej kontrolę,
- 2) nazwę jednostki kontrolowanej,
- 3) zakres przedmiotowy kontroli,
- 4) okres przeprowadzonej kontroli”.

Z kolei w § 10 ust. 1 uchwały postanowiono, że "W zakresie realizacji zadania dotujący może w każdym czasie dokonać bieżącej kontroli stanu realizacji projektu”.

Z treści § 10 ust. 2 uchwały wynika natomiast, że "W ramach dokumentacji okazywanej przez jednostkę, osoby kontrolujące mają prawo żądać stosownych kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz żądać udzielenia odpowiedzi i wyjaśnień pisemnych”.

Z treści § 11 ust. 1 uchwały wynika natomiast, że "Z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół, który po jednym egzemplarzu otrzymuje jednostka kontrolowana, wraz z poświadczeniem otrzymania protokołu, a także Burmistrz Lubuska”.

W § 11 ust. 2 uchwały postanowiono, że "W przypadku stwierdzenia uchybień do skontrolowanej jednostki kierowane jest pisemne wystąpienie pokontrolne. Od pisemnego wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od jego rozpatrzenia, jednostka kontrolowana, może skierować zastrzeżenia do Burmistrza Lubuska. O wynikach rozpoznania zastrzeżeń Burmistrz Lubuska powiadamia jednostkę w terminie 14 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń”

W ocenie Kolegium Izby – w powołanych wyżej: § 9, § 10 i § 11 badanej uchwały - Rada Miejska w Lubsku nieprawidłowo zrealizowała upoważnienie wynikające z art. 94 ustawy Konstytucja RP i art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Stanowienie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, nie oznacza bowiem dowolności w kreowaniu ich treści. Kolegium Izby wskazuje, że w orzecznictwie NSA (zob. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. II GSK 299/12) podkreśla się, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (vide wyrok TK z 25 maja 1998 r. sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48, s. 262). W ocenie TK, powtórzony w wyroku NSA, organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony do wychodzenia poza zakres

upoważnienia ustawowego. W § 9, § 10 i § 11 badanej uchwały Rada Miejska w Lubsku uregulowała zagadnienia dotyczące kontroli między innymi stanu realizacji zadania, efektywności i rzetelności jego wykonania, kontroli prawidłowości wykorzystania środków z budżetu gminy, oraz prowadzenia dokumentacji księgowo-rachunkowej realizowanego zadania wraz z uregulowaniem zasad i trybu prowadzenia czynności kontrolnych i czynności po zakończeniu kontroli.

Wykracza to, w ocenie Kolegium Izby poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu na gruncie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Zawarta w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie norma kompetencyjna, upoważniająca organ stanowiący do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu kontroli i oceny realizacji zadania przez kluby (vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2008 r., II SA/Ke 270/08).

Kolegium Izby wskazuje również, że zapis § 12 ust. 1 o treści:” Dotacja podlega szczegółowemu rozliczeniu pod względem:

- 1) rodzaju poniesionych kosztów,
- 2) źródeł finansowania zadania”

wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, bowiem upoważnienie to obejmuje warunki i tryb udzielenia dotacji, przez które 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.

Kolegium izby wskazuje również, że w § 12 ust. 2 uchwały wskazano, że „Podmiot otrzymujący dotację zobowiązany jest do przedłożenia:

- 1) sprawozdania częściowego zadania, o którym mowa w § 4 ust. 2 na pisemny wniosek dotującego w terminie 14 dni od daty jego otrzymania,
- 2) rocznego sprawozdania, o którym mowa w § 4 ust. 2 z realizacji projektu w terminie 30 dni po zakończeniu realizacji zadania wraz z potwierdzoną kopią poniesionych wydatków w postaci dokumentów księgowych”.

W ocenie Kolegium Izby - z upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu j.s.t. na podstawie art. 27 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o sporcie - nie wynika aby organ stanowiący gminy otrzymał upoważnienie do regulowania w uchwale kwestii składania sprawozdań z otrzymanej dotacji przez jej beneficjenta.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że § 12 ust. 3 uchwały postanowiono, że „W przypadku wykorzystania na realizację przedsięwzięcia tylko części przekazanej kwoty dotacji, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w ciągu 15 dni od dnia zakończenia realizacji przedsięwzięcia”.

Postanowienie takie stanowi niedopuszczalne prawnie wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu j.s.t., bowiem ani na gruncie art 94 ustawy Konstytucja RP ani na gruncie art 27 ust. 2 ustawy o sporcie organ ten nie otrzymał od ustawodawcy upoważnienia do regulowania terminów zwrotu dotacji niewykorzystanych do końca roku budżetowego w inny sposób niż wynikający z ustawy o finansach publicznych. Stosowna regulacja w tym zakresie wynika z art. 251 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst Dz. U. z 2016 r., poz. 1870).

Wobec przedstawionego wyżej stanu sprawy - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze – służy Gminie Lubsko prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

wz. Przewodniczącego Kolegium

Z-ca Prezesa Halina Lasota