



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia piątek, 17 stycznia 2025 r.

Poz. 140

UCHWAŁA NR 283/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 19 grudnia 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 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr V/37/2024 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 20 listopada 2024 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu w Gminie Bytom Odrzański, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:

— nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 27 ust. 1 i 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim uchwałą Nr V/37/2024 z dnia 20 listopada 2024 r. określiła warunki i tryb finansowania rozwoju sportu w Gminie Bytom Odrzański. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 25 listopada 2024 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 10 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) podjęła uchwałę, w której określiła warunki i tryb finansowania przez Gminę Bytom Odrzański zadania własnego z zakresu sportu na terenie Gminy Bytom Odrzański.

W § 1 ust. 2 uchwały wskazano, że dotacja celowa z budżetu Gminy Bytom Odrzański może być udzielona podmiotowi nienależącemu do sektora finansów publicznych i niedziałającemu w celu osiągnięcia zysku, który na terenie Gminy Bytom Odrzański prowadzi działalność sportową (klub sportowy). Z kolei z § 1 ust. 4 uchwały wynika, że wspieranie rozwoju sportu następuje w formie dotacji celowej przyznawanej klubowi sportowemu na warunkach i w trybie określonych w uchwale.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym – gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W myśl art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do ust. 2 tego artykułu 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. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy 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, o której mowa w art. 27 ust. 2, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn.zm.) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

W rozpatrywanej uchwale Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim nie określono wysokości dotacji, o którą może ubiegać się klub sportowy. W § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono, że w celu wyboru wniosków Burmistrz w drodze zarządzenia ogłasza konkurs, w którym określa wysokość kwoty środków przeznaczonych na dotacje w ramach ogłaszanego konkursu oraz formy wypłat dotacji. W § 5 ust. 2 uchwały postanowiono, że Burmistrz Bytomia Odrzańskiego dokonuje wyboru wniosków do dofinansowania z jednoczesnym określeniem kwoty dotacji na wybrany projekt. Ponadto w myśl § 6 ust. 2 uchwały ostateczny zakres projektu i kwota na jego realizację zostaną uzgodnione z wnioskodawcą po wyborze projektu. Z powyższego wynika, że organem gminy, który przyznaje dotacje celowe na warunkach badanej uchwały, będzie organ wykonawczy, który jednocześnie będzie mógł swobodnie określać wielkość kwotową dotacji. Scedowanie na Burmistrza kompetencji do określenia kwoty dotacji sprawia, że przedmiotowa uchwała w istocie nie określa możliwej do uzyskania kwoty dotacji celowej przez klub sportowy i jednocześnie prowadzić może do nieuzasadnionej dowolności w przyznawaniu dotacji. Nieokreślenie przez organ stanowiący w podjętej uchwale wysokości możliwej do uzyskania przez ubiegające się podmioty i pozostawienie dowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy, nie znajduje uzasadnienia w regulacjach ustawowych. Ustawa o sporcie stanowi bowiem, że warunki i tryb finansowania zadania własnego, jakim jest między innymi tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu, stanowi kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, który dokonuje tego w formie uchwały. Stanowisko takie zostało również wyrażone w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 10 maja 2018 r. (sygn. akt I SA/Rz 266/18, LEX nr 2493200), w którym według Sądu, uchwała regulująca zasady udzielania dotacji konkretnym beneficjentom określa warunki ubiegania się o nie, wśród których mieści się również sprecyzowana wysokość dotacji, o jaką może ubiegać się dany podmiot.

Organ nadzoru podkreśla przy tym, że niedopuszczalne jest uzgadnianie z wykonawcą ostatecznego zakresu projektu i kwoty na jego realizację po wyborze projektu (§ 6 ust. 2 uchwały). Takie działanie naruszałoby podstawowe zasady uczciwej konkurencji, jak również jawności i przejrzystości finansów publicznych. Zasady finansowania rozwoju sportu powinny wynikać z uchwały podjętej przez radę gminy, natomiast wybór projektu do dofinansowania musi odbywać się w zgodzie z tymi warunkami, jak również zasadami wskazanymi w ogłoszonym konkursie, które zapewnią prawidłową realizację zadania publicznego.

W § 3 ust. 3 badanej uchwały postanowiono, że: cyt.: „Konkurs może zostać unieważniony lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może odstąpić od zawarcia umowy na skutek stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przy wyborze projektów lub wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodujących, że zakończenie procedury wyboru projektu lub zawarcie umowy nie leży w interesie publicznym, a zmiany takiej nie można było wcześniej przewidzieć”. Samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego, to ten organ ma obowiązek w sposób jednoznaczny określić wszystkie elementy trybu ubiegania się o dotacje, w tym sytuacje i okoliczności, w których konkurs może zostać unieważniony lub organ wykonawczy Gminy może odstąpić od zawarcia umowy. Zakres zastosowania § 3 ust. 3 uchwały nie jest konkretny, co faktycznie powoduje pozostawienie dowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Na szczególną

uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, LEX nr 41212), w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku, że cyt.: „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 (...)”. Stwierdzić należy, że w sytuacji gdy organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu – mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części.

Z § 3 ust. 2 pkt 5 uchwały wynika, że w celu wyboru wniosków Burmistrz w drodze zarządzenia ogłasza konkurs, w którym określa termin składania wniosków. W ocenie Kolegium Izby również to postanowienie uchwały stanowi scedowanie na Burmistrza kompetencji organu stanowiącego. W ocenie Kolegium Izby to Rada Miejska powinna określić termin składania wniosków, co wynika z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, z którego wynika upoważnienie do określenia trybu finansowania zadania własnego w zakresie rozwoju sportu.

Z kolei w § 4 ust. 4 badanej uchwały wskazano, że cyt.: „Wniosek, którego wad nie usunięto lub który nie został uzupełniony, pozostawia się bez rozpoznania”. Taki zapis uchwały narusza art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, bowiem Rada Miejska nie określiła trybu finansowania sportu w kontekście procedury usuwania wad składanych w konkursie wniosków lub też ich uzupełniania. W szczególności nie wskazano, jakie wady podlegają usunięciu, w jakim trybie i w jaki sposób, jak również nie ustalono sytuacji, w jakich wniosek podlega uzupełnieniu oraz w jaki sposób należy to uczynić, a zatem te kwestie również pozostawiono swobodnemu uznaniu organowi wykonawczemu. Rada określiła tylko skutek braku usunięcia wad wniosku czy też jego nie uzupełnienia. Także w tym przypadku Rada Miejska scedowała swoją wyłączną kompetencję na organ wykonawczy.

W § 2 ust. 1 rozpatrywanej uchwały Rada Miejska określiła przeznaczenie dotacji, które mogą stanowić dofinansowanie wydatków bieżących, w pkt 4 i 5 wskazano następujące tytuły: 4) udział klubu sportowego realizującego zadanie publiczne lub zawodnika w zawodach w określonej dyscyplinie sportu, w tym m.in. na: a. opłaty regulaminowe, b. badanie lekarskie, c. ubezpieczenie zawodników oraz pkt 5) koszty usług m.in. korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego i imprez sportowych, z wyłączeniem remontów tych obiektów. W ocenie Kolegium Izby treść zapisów badanej uchwały przesądza, że ustanowione przez Radę Miejską w Bytomiu Odrzańskim normy prawne noszą cechy właściwe powszechnie obowiązującym uchwałom prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Do kompetencji organu stanowiącego należy określenie warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie rozwoju sportu w sposób kompletny, precyzyjny i wyczerpujący, nie pozostawiając zapisów niedookreślonych dla wnioskodawców. Poprzez użycie sformułowania „m.in.” pozostawiono organowi wykonawczemu swobodę w decydowaniu o przeznaczeniu dotacji, gdyż brak jest dostatecznego sprecyzowania woli Rady Miejskiej w tym zakresie. Przepisy gminne powinny uwzględniać podstawowe zasady techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, związanych i ścisłych. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr V/37/2024 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 20 listopada 2024 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu w Gminie Bytom Odrzański, redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajczkowski