



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 17 listopada 2015 r.

Poz. 3419

UCHWAŁA NR 228/G267/D/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 29 października 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 ze zm.), art. 30 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1515) oraz art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2014r. poz. 715 ze zm.) oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XI/134/2015 Rady Gminy Słupsk z dnia 29 września 2015r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu w Gminie Słupsk

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 6 października 2015r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XI/134/2015 Rady Gminy Słupsk z dnia 29 września 2015r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu w Gminie Słupsk. W dniu 29 października 2015r. powyższa uchwała była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Po analizie tej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że naruszono w niej w sposób istotny postanowienia art. 27 ust.2 w związku z art. 28 ww. ustawy o sporcie, art. 221 ww. ustawy o finansach publicznych oraz art. 30 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwałą tą Rada Gminy Słupsk postanowiła, powołując się na podstawę prawną z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie, określić cel publiczny w zakresie wspierania sportu, jaki Gmina Słupsk zamierza osiągnąć, to jest: „rozwój sportu na terenie gminy Słupsk”, a także warunki i tryb finansowania zadań z zakresu rozwoju sportu realizowanych przez kluby sportowe oraz uczniowskie kluby sportowe działające na terenie gminy Słupsk i jednocześnie niedziałające w celu osiągnięcia zysku (§1 i 2 uchwały).

Odnośnie celu i warunków udzielenia dotacji, Rada Gminy Słupsk w § 2 uchwały wskazała:

„§2

Cel i warunki otrzymania dotacji

1. O dotację, która jest formą finansowania realizacji celu publicznego, jakim jest wspieranie rozwoju sportu w Gminie mogą ubiegać się kluby sportowe, niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

2. Realizacja celu publicznego, jakim jest rozwój sportu na terenie gminy Słupsk wpłynie przede wszystkim na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego oraz zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez klub, który otrzyma dotację z budżetu Gminy.

3. Przedmiotem dotacji mogą być w szczególności zadania wymienione w art. 28 ust.2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. Nr 127, poz. 857) tj:

1) realizację programów szkolenia sportowego,

- 2) zakup sprzętu sportowego,
- 3) pokrycie kosztów utrzymania obiektów sportowych,
- 4) pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach,
- 5) pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego,
- 6) sfinansowanie wynagrodzenia kadry szkoleniowej.”

W zakresie trybu postępowania o udzielenie dotacji w § 3 uchwały Rada Gminy Słupsk postanowiła:
„§3.

Tryb otrzymania dotacji

1. Dotacja na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu może być przyznana przez Wójta Gminy Słupsk na wniosek klubu sportowego.
2. Wnioski, o których mowa w ust. 1 składane są w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.
3. W przypadku stwierdzenia uchybień formalno-prawnych lub innych wad wniosku, Wójt Gminy wyznacza termin i wzywa klub sportowy do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku.
4. Wniosek, którego wady nie usunięto lub który nie został uzupełniony, pozostawia się bez rozpatrzenia.
5. Przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie dotacji bierze się pod uwagę w szczególności:
 - 1) oddziaływanie przedsięwzięcia na sferę organizacyjną sportu lub współzawodnictwo sportowe i ich rozwój na właściwym poziomie,
 - 2) udział społeczności lokalnej w działalności sportowej prowadzonej przez klub,
 - 3) wysokość środków w budżecie gminy przeznaczonych na dotację dla klubów sportowych,
 - 4) przedstawioną kalkulację kosztów w odniesieniu do zakresu rzeczowego, celu przedsięwzięcia i planowanych efektów.
6. decyzję o udzieleniu dotacji podejmuje Wójt Gminy Słupsk”.

W § 4 uchwały zawarto zapisy dotyczące umowy o udzielenie dotacji:
„§4.

Umowa o dotację

1. Umowę o dotację zawiera Wójt z właściwym klubem sportowym.
2. Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności.
3. Umowa zawarta z klubem sportowym powinna zawierać w szczególności:
 - 1) oznaczenie stron umowy,
 - 2) wysokość przyznanej dotacji,
 - 3) tryb płatności,
 - 4) opis zakresu rzeczowego zadania,
 - 5) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy jednak niż do dnia 31 grudnia roku kalendarzowego, na który przyznana jest dotacja,
 - 6) termin i sposób rozliczenia dotacji, w tym termin zwrotu części niewykorzystanej dotacji, z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.
 - 7) termin zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, z zastrzeżeniem, że termin ten nie może być dłuższy niż 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności,
 - 8) zapis, iż od kwot dotacji zwróconych po terminie będą naliczane odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych,
 - 9) postanowienia przewidujące proporcjonalne zmniejszenie kwoty dotacji należnej, w przypadku zrealizowania zadania przy pomniejszym zaangażowaniu zakładanych na jego finansowanie środków finansowych,
 - 10) tryb kontroli wykonania zadania i wydatkowania dotacji.
4. W treści umowy zamieszcza się postanowienia dopuszczające jej zmianę w drodze dwustronnego aneksu pisemnego, z zastrzeżeniem, że zmiana umowy nie może powodować zwiększenia kwoty przyznanej dotacji.
5. Klub sportowy, któremu została udzielona dotacja celowa jest obowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.”

W § 5 uchwały postanowiono, że „Wójt Gminy opracuje wzór wniosku o udzielenie dotacji oraz wzór sprawozdania z rozliczenia się z otrzymanej dotacji.”

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 27 ust. 2 tej ustawy 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.

Z kolei w art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie podano, że klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niebędący w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, 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 niebędących w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ta ma służyć realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie i może być przeznaczona na wydatki wymienione w art. 28 ust. 2 pkt od 1 do 5 tejże ustawy - 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.

W myśl powyższego stanu prawnego zatem udzielanie dotacji celowej, o której mowa w art. 28 ustawy o sporcie, powinno następować z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niebędących w celu osiągnięcia zysku, do których w szczególności zaliczają się przepisy art. 221 ustawy o finansach publicznych.

Art. 221 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niebędące w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst. jednolity: Dz.U. z 2014r. poz. 1118 z późn. zm.), a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy. Obligatoryjne elementy takiej umowy ustawodawca określił w ust. 3 tego artykułu. Jednocześnie w art. 221 ust. 4 ww. ustawy postanowił, że tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Badając powyższe zapisy uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Słupsk regulując w drodze uchwały mającej stanowić akt prawa miejscowego kwestię dofinansowania zadań z zakresu rozwoju sportu w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie nie zrealizowała w pełni wskazanych wyżej upoważnień ustawowych w zakresie ustalenia trybu postępowania o udzielanie dotacji, sposobu rozliczania dotacji, sposobu kontroli wykorzystania dotacji oraz w zakresie określenia celu publicznego z zakresu sportu, który gmina zamierza osiągnąć i warunków finansowania dotacji, pozostawiając wójtowi zbyt dużą swobodę działania w zakresie należącym do kompetencji rady gminy.

Sformułowania zawarte w § 3 ust. 3 i 5 oraz § 5 uchwały wskazują, że rada gminy scedowała w sposób nieuprawniony przysługujące jej, zgodnie z ww. art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, kompetencje na organ wykonawczy – wójta gminy w zakresie określania trybu postępowania o udzielanie dotacji i warunków ich finansowania i rozliczania.

Przekazanie kompetencji obejmuje: przekazanie wójtowi uprawnienia do decydowania o treści wniosku o udzielenie dotacji, przekazanie wójtowi uprawnienia do decydowania o tym, jakie „inne wady wniosku” mogą być przyczyną jego pozostawienia bez rozpatrzenia, zawarcie w uchwale (poprzez użycia określenia „w szczególności”) otwartego katalogu okoliczności branych pod uwagę przy ocenie wniosku.

Rada gminy nie określiła również terminu składania, formy ani zawartości merytorycznej sprawozdania – będącego elementem rozliczenia się z wykorzystania dotacji, co, zdaniem Kolegium Izby uniemożliwia prawidłową kontrolę wykonania zadania. W konsekwencji w przypadku udzielenia dotacji na podstawie takiej uchwały może wystąpić sytuacja, w której brak będzie możliwości rozliczenia dotacji zgodnie z zasadami zawartymi w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Niezgodny z art. 221 ust. 4 ww. ustawy o finansach publicznych jest również brak w uchwale określenia trybu kontroli wykonywania zadania. Nie wystarczające bowiem, w ocenie Kolegium Izby, jest wskazanie w § 4 ust. 3 uchwały, że umowa będzie określała taki tryb.

Przekazaniem wójtowi części kompetencji rady gminy w zakresie określania celu publicznego z zakresu sportu, który gmina zamierza osiągnąć i warunków finansowania dotacji, jest również zawarcie w § 2 ust. 3 uchwały otwartego katalogu zadań, na które dotacja może być udzielona poprzez użycie przed wyliczeniem możliwych do sfinansowania z dotacji zadań określenia „w szczególności”. O ile określenie takie jest uzasadnione w treści ustawy o sporcie, to, w ocenie Kolegium Izby, rada gminy, aby w pełni zachować zasadę jawności postępowania o udzielenie dotacji, w uchwale powinna doprecyzować poprzez zawarcie w jej postanowieniach zamkniętego katalogu, na jakie cele dotacja może być wydatkowana. Nadto, zdaniem Kolegium Izby, za „warunki i tryb finansowania” w formie dotacji ww. zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, 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.

Stwierdzone w uchwale powyższe nieprawidłowości, poza istotnym brakiem zgodności jej treści z przysługującym radzie gminy upoważnieniem wynikającym z art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o sporcie i art. 221 ustawy o finansach publicznych, stanowić mogą w konsekwencji przyczynę występowania uznaniowości i braku jawności w przyznawaniu dotacji czy też niemożności przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków i końcowego rozliczenia dotacji (zobacz też: uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25.06.2014 w sprawie I SA/GI 524/14).

Jednocześnie Kolegium Izby uznało, że Rada Gminy Słupsk ujęła w § 4 ust. 2-4 oraz § 5 uchwały uregulowania należące do sfery kompetencji organu wykonawczego, co narusza art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie w zw. z art. 221 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 30 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Kolegium Izby cytowane przepisy § 4 ust. 2-4 oraz § 5 uchwały nie mieszczą się w zakresie pojęć „warunki i tryb finansowania zadania” ani „tryb postępowania o udzielenie dotacji”, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, gdyż dotyczą kwestii związanych z realizacją zawartej umowy, a zatem należą do sfery leżącej w kompetencjach organu wykonawczego.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy stanowi zaś, że do zadań wójta należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał. Obowiązek zawarcia umowy w przypadku zadań innych niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa natomiast art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy czym istotne postanowienia umowy wymienione zostały w art. 221 ust. 3 ww. ustawy.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka