



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 23 czerwca 2022 r.

Poz. 2460

Uchwała Nr 099/g111/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 8 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 poz. 559 z późn. zm.), art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 poz. 1133 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXXVIII/516/22 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 16 maja 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportu na terenie Gminy Miejskiej Chojnice oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji na to zadanie

orzeka nieważność badanej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 18 maja 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXXVIII/516/22 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 16 maja 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportu na terenie Gminy Miejskiej Chojnice oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji na to zadanie, zaś w dniu 8 czerwca 2022 roku była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Powyższą uchwałą Rada Miejska, powołując się między innymi na art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, określiła warunki i tryb finansowania przez gminę miejską Chojnice rozwoju sportu na terenie gminy miejskiej Chojnice.

W § 6 ust. 6 treści uchwały Rada Miejska ustaliła, że: *"Kwota dotacji **nie może przekroczyć 80% całkowitych kosztów realizacji zadania. Wkład własny stanowi wkład własny finansowy i niefinansowy. Wkład finansowy, na który składają się środki finansowe własne i/lub środki finansowe z innych źródeł musi stanowić co najmniej 15% całkowitych kosztów realizacji zadania, nie więcej niż 5% całkowitych kosztów realizacji zadania może stanowić wkład niefinansowy - osobowy, rozumiany jako świadczenie pracy przez wolontariuszy i praca społeczna członków klubu sportowego lub innych osób"***.

Zdaniem Kolegium tut. Izby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponując kompetencją do określania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposobu jej

rozliczenia, w tym wysokości tej dotacji, winien w uchwale określić jej wysokość w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać. Kolegium wskazuje zatem, że określenie wysokości dofinansowania o treści: *"kwota dotacji nie może przekroczyć 80% całkowitych kosztów realizacji zadania (...)"* nie stanowi jednoznacznego określenia wysokości dotacji i jednocześnie stwarza warunki do swobodnego ustalania kwoty dotacji. Po drugie, powoduje to także, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać, bowiem ustalenia organu stanowiącego są nieprecyzyjne. Dodatkowo z przyjętej konstrukcji prawa miejscowego, tj. zapisów § 6 ust. 6 zdanie pierwsze badanej uchwały wynika, że to organ wykonawczy będzie faktycznie decydował o ostatecznej wysokości przyznanej beneficjentowi dotacji. Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miejska przysługującej jej kompetencji w tym zakresie nie może scedować na organ wykonawczy. Wysokość dotacji wymaga zatem konkretyzacji i ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w ramach uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

W świetle tak przyjętej konstrukcji prawa miejscowego zawartej w badanej uchwale, to nie organ stanowiący, lecz organ wykonawczy, poprzez indywidualne i dowolne stosowanie kwestionowanych powyżej zapisów uchwały będzie zatem mógł decydować o wysokości przyznawania dotacji.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 10 maja 2018 r. (sygn. akt I SA/Rz 266/18) wskazał, że: *nieokreślenie wysokości możliwej do uzyskania przez ubiegające się podmioty dotacji (stawki dotacji) oznacza pozostawienie dobrowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy, to zaś z kolei 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. Ponadto, 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 uznać należy, za sprzeczne z prawem.(...) Zasada jawności i przejrzystości w gospodarowaniu środkami publicznymi, której znaczenie jest kluczowe i niepodważalne, wymaga pewności po stronie podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie, co do wysokości możliwej do uzyskania pomocy. Pozostawienie zaś dowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy oznacza uchybienie tym zasadom, narusza też reguły pewności obrotu. Z tego względu brak określenia stawek dotacji należy uznać za naruszenie prawa.*

Zatem powyższe postanowienia zawarte w § 6 ust. 6 zdanie pierwsze badanej uchwały naruszają regulacje prawne wynikające z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Ponadto w § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska ustaliła, że: *"Wnioski złożone w konkursie podlegają ocenie formalnej (m.in. terminowość złożenia wniosku, kompletność złożonego wniosku, dołączenie wymaganych załączników, złożenie podpisów przez osoby do tego uprawnione) i ocenie merytorycznej.*

Zdaniem Kolegium zastosowane przez Radę Gminy w § 8 ust. 1 sformułowanie: *"m. in"*, daje Burmistrzowi swobodę oceny wniosków pod względem formalnym.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że na podstawie przywołanych wyżej przepisów ustawy o sporcie brak jest ustawowej delegacji umożliwiającej pozostawienie organowi wykonawczemu swobody przy ocenie rozpatrywanych wniosków. Powyższe może powodować bowiem nieuzasadnioną dowolność organu wykonawczego w decydowaniu o przyznaniu dotacji, co stoi w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym, zgodnie z którym to rada gminy ustala warunki i tryb finansowania w formie dotacji zadań własnych. Uchwalenie przez Radę Miejską w Chojnicach postanowień o niedookreślonej treści powoduje, że podjęcie decyzji o warunkach przyznania dotacji zostaje przesunięte z organu stanowiącego gminy na organ wykonawczy, co w sposób istotny narusza art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Kolegium tut. Izby podkreśla również, że podjęta przez Radę Miejską w Chojnicach ww. uchwała jest aktem prawa miejscowego i winna zawierać takie postanowienia, aby adresat jej przepisów wiedział, na czym będzie polegała ocena formalna złożonego wniosku. Kolegium zauważa, że akt prawa miejscowego powinien w swoich przepisach w sposób precyzyjny określać nakładane obowiązki. Nie może także pozwalać na dowolne zastosowanie niejasnego przepisu.

W świetle tak przyjętej konstrukcji prawa miejscowego, to nie organ stanowiący, lecz organ wykonawczy, poprzez indywidualne i dowolne stosowanie § 8 ust. 1 uchwały będzie zatem mógł decydować o warunkach przyznawania dotacji.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2021 r. (sygn. I SA/Kr 696/20): stanowiący akt prawa miejscowego powinien w swoich przepisach w sposób precyzyjny określać nakładane obowiązki oraz nie może pozwalać na dowolne zastosowanie niejasnego przepisu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy realizować delegację nałożoną przez ustawodawcę.

Kolegium tut. Izby wskazuje także, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, opubl. w CBOSA).

W związku z powyższym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że postanowienia badanej uchwały, tj. nieokreślenie w sposób precyzyjny wysokości dotacji, o jaką podmiot może się ubiegać oraz niedookreślenie treści zamieszczonych postanowień, w istotny sposób naruszają prawo i postanowiło orzec nieważność badanej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby 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.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku