



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 06.12.2022 r.

Poz. 4733

Uchwała Nr 154/g127/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 24 listopada 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 2022 r. poz. 1668), 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.), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 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 LI/618/2022 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 26 października 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu w klubach sportowych w Starogardzie Gdańskim

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 2 listopada 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LI/618/2022 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 26 października 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu w klubach sportowych w Starogardzie Gdańskim, zaś w dniu 24 listopada 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Powyższą uchwałą Rada Miasta powołując się między innymi na art. 27 ust. 2 o ustawy o sporcie, określiła warunki i tryb finansowania zadań z zakresu rozwoju sportu w klubach sportowych w Starogardzie Gdańskim.

Badając przedmiotową uchwałę, w pierwszej kolejności, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że nie zawiera ona żadnych postanowień Rady Miasta dotyczących wysokości planowanej do udzielenia dotacji na zadania z zakresu wspierania rozwoju sportu w klubach sportowych w Starogardzie Gdańskim, w ramach określonego trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczenia.

Jedynie w treści § 4 ust. 10 uchwały Rada Miasta ustaliła, że:

"Po otrzymaniu informacji (dopuszczalną formą jest informacja telefoniczna) o wysokości dofinansowania, Wnioskodawca jest zobowiązany, w terminie 5 dni od terminu otrzymania informacji, do złożenia aktualizacji wniosku, zgodnego z wysokością przyznanego dofinansowania."

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 brak określenia w treści uchwały wysokości dofinansowania na zadania z zakresu rozwoju sportu narusza przepisy wynikające z ustawy o sporcie i jednocześnie powoduje to swobodę ustalania kwoty dotacji. Po drugie, powoduje to także, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji może oczekiwać, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie określił w sposób jednoznaczny wysokości dotacji. Dodatkowo z przyjętej konstrukcji prawa miejscowego, tj. zapisów § 4 ust. 10 badanej uchwały wynika, że to organ wykonawczy będzie faktycznie decydował o ostatecznej wysokości przyznanej beneficjentowi dotacji. Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miasta przysługującej jej kompetencji w tym zakresie nie może scedować na organ wykonawczy. Wysokość dotacji wymaga zatem konkretyzacji i precyzyjnego 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, indywidualnie i dowolnie, będzie zatem mógł decydować o wysokości przyznawanej dotacji.

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

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.*

Podobne stanowisko, w zakresie wymogu konkretyzacji wysokości dotacji w ramach uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego podjętej na podstawie regulacji wynikających z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, zostało wyrażone w uchwale Nr XXI/2284/2019 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 10 września 2019 r.

Zatem powyższe postanowienia zawarte w § 4 ust. 10 badanej uchwały nie wyczerpują obowiązku wynikającego z regulacji prawnych art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie w zakresie konieczności określenia wysokości przyznawanej dotacji.

Ponadto dokonując analizy niniejszej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w treści § 2 pkt 1 uchwały Rada Miasta postanowiła, że:

"Upowszechnianie oraz tworzenie, a także poprawa warunków uprawiania sportu w klubach sportowych na terenie Gminy Miejskiej Starogard Gdański stanowi cel publiczny, który Gmina Miejska Starogard Gdański zamierza realizować w formie:

1) udzielania dotacji na realizację zadań statutowych klubów sportowych, (...)."

Jednocześnie w § 3 ust. 2 określono, jakie zadania klub sportowy może sfinansować z dotacji celowej wskazując, że:

"Dotacja może być przeznaczona na dofinansowanie wydatków z tytułu:

1) realizacji programów szkolenia sportowego, w tym:

a) finansowanie wynagrodzeń trenerów i instruktorów (wysokość wynagrodzenia dla trenera określa klub, przy czym dofinansowanie Gminy Miejskiej w ramach realizacji zadania nie może obejmować więcej niż 8 godzin pracy trenera tygodniowo, w wysokości 30zł/h, tj. do kwoty 1080 zł /miesięcznie brutto) - ograniczenie nie dotyczy grup seniorskich,

b) dofinansowanie kosztów pobytu zawodników i kadry szkoleniowej na zgrupowaniach, konsultacjach szkoleniowych oraz zawodach, w tym kosztów wyżywienia, zakwaterowania, transportu, wynajmu obiektów sportowych i sprzętu sportowego, opłat startowych i wpisowych,

c) badania lekarskie zawodników,

d) ubezpieczenie zawodników i kadry szkoleniowej,

e) zakup licencji oraz opłat związkowych,

f) zakup sprzętu i strojów sportowych,

g) pokrycie kosztów wynajmu bazy i zaplecza sportowego,

h) zakup artykułów medycznych pierwszej pomocy,

i) pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych na terenie Gminy Miejskiej Starogard Gdański, w tym:

- delegacji i wynagrodzenia licencjonowanych sędziów sportowych,

- obsługi medycznej,

- posiłków regeneracyjnych i napojów dla zawodników uczestniczących w zawodach,

- ubezpieczenia zawodników,

- zakupu nagród, medali, pucharów,

- promocji wydarzenia,

j) obsługę administracyjno - finansową zadania, w tym koszty biurowe niezbędne do realizacji zadania.

2) organizacji zawodów i turniejów sportowych co najmniej o zasięgu lokalnym, skierowanym do przynajmniej 40 uczestników, w tym:

a) pokrycie kosztów wynajmu bazy i zaplecza sportowego,

b) zakup medali, nagród i pucharów,

- c) obsługę medyczną zawodów,*
- d) posiłki regeneracyjne dla zawodników,*
- e) delegacje i wynagrodzenie licencjonowanych sędziów sportowych,*
- f) ubezpieczenia zawodników,*
- g) promocję wydarzenia,*
- h) zakup niezbędnego wyposażenia."*

Kolegium tut. Izby wskazuje, że Rada Miasta Starogard Gdański w § 3 ust. 2 uchwały przesądziła jednoznacznie, jakie zadania klub sportowy może finansować z dotacji celowej. Zatem wskazanie w § 2 pkt 1 badanej uchwały, że upowszechnianie oraz tworzenie, a także poprawa warunków uprawiania sportu w klubach sportowych na terenie gminy miejskiej Starogard Gdański stanowi cel publiczny, który gmina miejska Starogard Gdański zamierza realizować w formie m. in. udzielania dotacji na realizację zadań statutowych klubów sportowych narusza przepisy ustawy o sporcie.

Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie 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. Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 2 ww. ustawy dotacja, o której mowa w ust. 1, ma służyć realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 2, i może być przeznaczona w szczególności na:

- 1) realizację programów szkolenia sportowego,
- 2) zakup sprzętu sportowego,
- 3) pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach,
- 4) pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego,
- 5) sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej

- 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.

Zatem, zdaniem Kolegium tut. Izby, postanowienia § 2 pkt 1 badanej uchwały, odnoszące się do przeznaczenia dotacji na prowadzenie działalności statutowej, naruszają ww. przepisy i jednocześnie nie są spójne z postanowieniami § 3 ust. 2 badanej uchwały. Kolegium tut. Izby zauważa bowiem, że wydatki poniesione na prowadzenie działalności statutowej nie w każdym przypadku będą pokrywać się z katalogiem wydatków możliwych do sfinansowania z tej dotacji, które zostały określone przez Radę Miasta Starogard Gdański w § 3 ust. 2 badanej uchwały.

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 wyczerpywać 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 zawiązku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że postanowienia badanej uchwały, tj. nieokreślenie w sposób jednoznaczny i precyzyjny wysokości dotacji, o jaką podmiot może się ubiegać oraz zawarcie postanowień dotyczących przeznaczenia dotacji na realizację zadań statutowych klubów sportowych, 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