



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 8 grudnia 2023 r.

Poz. 8575

UCHWAŁA NR KI.411.161.2023

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 6 grudnia 2023 r.

znak sprawy: KI.43.108.68.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn.zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr 99/LXII/2023 Rady Gminy Łącko z dnia 26 października 2023 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na obszarze Gminy Łącko.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr 99/LXII/2023 z dnia 26 października 2023 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na obszarze Gminy Łącko, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 6 listopada 2023 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 3 listopada 2023 r. , pod pozycją 7036.

Podjmując uchwałę Nr 99/LXII/2023 Rada Gminy Łącko powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 ze zm.), art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U.2023.2048 ze zm.) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U.2023.1270).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr 99/LXII/2023 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając co następuje:

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2023 r. poz. 2048) sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Stosownie do art. 27 ust. 1 i 2 cyt. ustawy o sporcie tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Z kolei przepis art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie stanowi, że klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający 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 (Dz. U. z 2023 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 obecnym stanie prawnym przepisy te zawiera art. 221 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z ust. 4 tego przepisu tryb postępowania o udzielenie dotacji na zadania inne niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), sposób jej rozliczenia 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. W związku z powyższym podejmując przedmiotową uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego Rada Gminy Łącko powinna przestrzegać regulacji zawartych w ustawie o sporcie, ustawie o finansach publicznych oraz ustawie z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 oraz art. 41 cytowanej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Prawotwórcza działalność organu stanowiącego gminy w obszarze tworzenia aktów prawa miejscowego powinna charakteryzować się jasnymi, spójnymi i precyzyjnymi regulacjami. Adresat danego przepisu prawa miejscowego na jego podstawie powinien wiedzieć kto, w jakich okolicznościach oraz w jaki sposób ma się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Również organ stosujący przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować, bez stosowania uznaniowości lub niedozwolonego zakresu swobody. Organ stanowiący gminy realizując swoje kompetencje do stanowienia prawa miejscowego musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w brzmieniu: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Zgodnie z § 6, w związku z § 143 załącznika do „Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, postanowienia aktów prawa miejscowego należy redagować w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w norm wyrażały intencję prawodawcy.

1. Postanowieniem § 3 ust. 4 uchwały Rada Gminy Łącko ustaliła, że „*W przypadku stwierdzenia uchybień formalno-prawnych lub innych wad wniosku, Wójt Gminy Łącko wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku*”. Zdaniem Kolegium Rada Gminy nie może udzielić Wójtowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad, bez sprecyzowania o jaki rodzaj nieprawidłowości chodzi. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Wójta potencjalnego beneficjenta dotacji do usunięcia uchybień formalno-prawnych lub uzupełnienia wniosku, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno dokładnie wynikać, jakie inne wady wniosku będą wymagały dodatkowego uzupełnienia. W ocenie Kolegium brak doprecyzowania tej kwestii może doprowadzić do swobody działania Wójta przy ocenie wniosków o dotację. Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy, że wyrażeniem „*lub innych wad wniosku*” w ww. postanowieniu Rada scedowała swoją kompetencję na organ wykonawczy, czym naruszyła przywołany przepis ustawy o sporcie. Zdaniem Kolegium Izby, użyte we wskazanym wyżej paragrafie badanej uchwały sformułowanie stanowi naruszenie zasady określoności prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku ze stanowiącymi podstawę do podjęcia badanej uchwały przepisami art. 27 ust. 2 i art. 28 ustawy o sporcie. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej regulacje winny być jednoznaczne. Zgodnie z wyrokiem NSA

z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

2. W § 3 ust. 6 badanej uchwały Rada Gminy Łącko postanowiła, że cyt.: „6. *Przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie dotacji bierze się pod uwagę w szczególności:*

- 1) *wpływ zadania na poprawę warunków uprawiania sportu na terenie Gminy;*
- 2) *przedstawioną kalkulację kosztów;*
- 3) *możliwość realizacji zadania przez podmiot;*
- 4) *dotychczasową współpracę podmiotu z Gminą;*
- 5) *wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania;*
- 6) *promocję Gminy Łącko poprzez sport”.*

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Łącko używając zwrotu "w szczególności", pozostawiła Wójtowi swobodę w decydowaniu o kryteriach, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie dotacji. Użyte sformułowanie nie precyzuje dostatecznie i jednoznacznie wszystkich okoliczności. Zastosowana w ww. przepisie formuła, w opinii Kolegium Izby, nie dochowuje wymagań zawartych w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych zgodnie, z którymi organ stanowiący w drodze uchwały określa warunki i tryb finansowania zadania własnego sprzyjającego rozwojowi sportu, tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Za warunki i tryb finansowania w formie dotacji zadań własnych, należy uznać wszystkie normy, które określają rodzaj zadań, na które dotacja może zostać udzielona, ciąg czynności, czy sposób postępowania zmierzający do udzielenia dotacji, sposób przekazywania środków, a także wykaz zadań podlegających dofinansowaniu.

3. W § 4 ust. 1- ust. 4 badanej uchwały dotyczącym umowy o dotację Rada Gminy Łącko ustaliła, że: cyt.: „1. *Z każdym wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania, Wójt Gminy Łącko zawiera umowę, która powinna zawierać: oznaczenie stron umowy, wysokość przyznanej dotacji; tryb płatności; opis zakresu rzeczowego zadania; termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia dotacji, w tym termin zwrotu części niewykorzystanej dotacji oraz tryb kontroli wykonania zadania i wydatkowania dotacji. 2. Integralnym elementem umowy jest wniosek zaakceptowany przez Wójta Gminy Łącko. 3. 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. 4. W umowie można zawrzeć postanowienia dopuszczające możliwość dokonania w uzasadnionych przypadkach przesunięć rzeczowo-finansowych do 10% pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu zadania przy czym każda zmiana kosztorysu wymaga pisemnego powiadomienia Wójta Gminy Łącko.”*

Kolegium Izby uznało, że Rada Gminy Łącko ujęła w § 4 ust. 1- ust. 4 uchwały uregulowania należące do kompetencji organu wykonawczego, co narusza art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie w zw. z art. 221 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium Izby cytowane przepisy nie mieszczą się w zakresie pojęć „warunki i tryb finansowania zadania”, ani „tryb postępowania o udzielenie dotacji”, gdyż dotyczą kwestii związanych z realizacją zawartej umowy, a zatem należą do sfery leżącej w kompetencji organu wykonawczego.

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. określenie sposobu wykonania uchwał. Obowiązek zawarcia umowy w przypadku zadań innych niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, natomiast elementy umowy zostały wymienione w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby podkreśla, że w akcie prawa miejscowego nie powinno się w powtarzać (cytować) przepisów ustawowych lub tym bardziej wprowadzać je w brzmieniu zmodyfikowanym w stosunku do postanowień przepisu ustawy. Zamieszczanie w akcie prawa miejscowego definicji uregulowanych w aktach wyższego rzędu narusza § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

4. W załączniku Nr 2 do uchwały Nr 99/LXII/2023 z dnia 26.10.2023r. stanowiący wzór rozliczenia wykonania zadania w zakresie rozwoju sportu ustalono w pkt 3 wniosku, że klub sportowy ma obowiązek dołączyć cyt.: „*Poświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie umów z wykonawcami prac przy zabytku jeżeli takie zostały zawarte.*”. Kolegium Izby stwierdza, iż określony przez Radę Załącznik nr 3 nie dotyczy zadań, które będą finansowane z dotacji udzielonej z budżetu Gminy Łącko, na warunkach określonych w przedmiotowej uchwale. Zatem zdaniem Kolegium, jako nieistotny dla sprawy dotyczącej trybu i zasad udzielania dotacji w sporcie nie powinien stanowić integralnej części tej uchwały.

Uwzględniając powyższe w dniu 22 listopada 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby w Krakowie postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr 99/LXII/2023 z dnia 26 października 2023 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na obszarze Gminy Łącko. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Gminy.

W związku z tym, że Rada Gminy Łącko nie usunęła wskazanej nieprawidłowości, a także nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień – orzeczono jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska