



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 14 kwietnia 2017 r.

Poz. 1819

UCHWAŁA NR 0102-144/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 marca 2017 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXXV/488/2017 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań publicznych sprzyjających rozwojowi sportu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 4, 7, 12, 18, 19, 20 i 21 uchwały Nr XXXV/488/2017 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań publicznych sprzyjających rozwojowi sportu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nidzicy w dniu 27 lutego 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXV/488/2017 w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań publicznych sprzyjających rozwojowi sportu. W dniu 6 marca 2017 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 17 marca 2017 r. zawiadomiono Gminę Nidzica, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 marca 2017 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Nidzica, nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie, o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 marca 2017 r. stwierdziło, co następuje: Rada Miejska w Nidzicy w dniu 27 października 2010 r. podjęła uchwałę Nr XXXV/488/2017 w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań publicznych sprzyjających rozwojowi sportu. W § 4 badanej uchwały Rada Miejska w Nidzicy zapisała, iż „Wsparcie finansowe udzielane będzie w formie dotacji celowej na prowadzenie statutowej działalności sportowej”. Kolegium Izby stwierdza, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2016 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.) tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do 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. Art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie stanowi natomiast, iż 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 (j.t. Dz.U. z 2016, poz. 1870) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Tak więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeśli zdecyduje się na podjęcie uchwały na podstawie wymienionego art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, określa warunki i tryb finansowania zadania własnego z zakresu sportu, wskazując jednocześnie cel publiczny z zakresu sportu, jaki gmina zamierza osiągnąć. Dotacja celowa nie przysługuje więc na prowadzenie całej statutowej działalności sportowej klubu, lecz wyłącznie na zadanie określone w złożonym wniosku o tą dotację przez klub sportowy; oczywiście zadanie musi być zgodne z celami uchwalonymi przez radę gminy. Niecała statutowa działalność sportowa klubu klasyfikuje się do wsparcia finansowego w formie dotacji celowej udzielonej z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, jedynie ta część tej działalności, na którą została udzielona dotacja celowa., w związku z realizacją zadania określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym, Kolegium Izby stwierdza, iż zapis § 4 przedmiotowej uchwały jest sprzeczny z ww. art. 27 ust. 2, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, bowiem klub sportowy może otrzymać dotacje wyłącznie na cele i zadania oraz ponoszone wydatki z tym związane, określone w uchwale podjętej przez daną radę gminy. W § 7 badanej uchwały Rada Miejska w Nidzicy zapisała, iż „Z dotacji celowej mogą być finansowane wydatki w szczególności na: 1) realizację programów szkolenia sportowego, 2) zakup sprzętu sportowego oraz strojów sportowych, 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, 6) kosztów administracyjnych i księgowych obsługi zadania, jednak nie więcej niż 10 % wartości projektu”. W ocenie Kolegium Izby zapis – „w szczególności” – jest wadliwy. Skoro wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia celu publicznego z zakresu sportu, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący katalogu zadań i związanych z tym zdaniami ponoszonych wydatków, na jakie ma być udzielona dotacja, aby wyznaczony cel publiczny został osiągnięty. Za warunki i tryb finansowania w formie dotacji zadań własnych wynikający z art. 27 ustawy o sporcie, 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 przekazania środków, a także wykaz zadań podlegających dofinansowaniu. Pozostawienie katalogu otwartego wyboru zadań (oraz ponoszonych wydatków związanych z realizacją tych zadań), na które może być przyznana dotacja, skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w wyżej wskazanym zakresie. Kolegium Izby stwierdza, iż zapis § 7 przedmiotowej uchwały jest sprzeczny z ww. art. 27 ust. 2, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, bowiem Rada Miejska w Nidzicy scedowała swoje kompetencje na organ wykonawczy, w zakresie określonym w wymienionych artykułach ustawy o sporcie. W § 12 Rada Miejska w Nidzicy uchwaliła, że „Przy ocenie wniosku o przyznanie dotacji bierze się pod uwagę w szczególności: 1) przedstawiona kalkulację kosztów w związku z zakresem rzeczowym projektu, 2) znaczenie wnioskowanego projektu dla realizacji celu publicznego określonego w § 3, 3) możliwość realizacji zadania przez wnioskodawcę, 4) dotychczasową współpracę wnioskodawcy z Gminą, 5) wysokość środków finansowych przewidzianych w budżecie Gminy, 6) planowany przez wnioskodawcę udział, środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego, jak również wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków klubu”. Zdaniem Kolegium Izby również ten zapis „w szczególności” oraz „innych źródeł” jest sprzeczny z ww. art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia celu publicznego z zakresu sportu, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący katalogu kryteriów wyboru projektów. Pozostawienie katalogu otwartego kryteriów wyboru projektów skutkuje, jak to wykazano wyżej, także przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w wyżej wskazanym zakresie. Ponadto przedmiotowa uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego, a więc jej regulacje winny być jasne, zrozumiałe i wyczerpujące. Formułowane w takiej uchwale pojęcia czy zwroty typu: „w szczególności, inne, pozostałe, dodatkowe”, nie powinny być używane, bowiem mogą stwarzać możliwości „luzu interpretacyjnego” przez wykonujących i stosujących daną uchwałę. W § 18 Rada Miejska w Nidzicy zapisała, że „Burmistrz Nidzicy poprzez

upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego może kontrolować realizację projektu, w szczególności: 1) stan realizacji projektu, 2) efektywność i rzetelność jego wykonania, 3) prawidłowość wykorzystania środków z budżetu Gminy, 4) prowadzenie dokumentacji księgowo rachunkowej w zakresie wykorzystania środków Gminy”. W kolejnych §§ 19, 20 i 21 Rada Miejska w Nidzicy uchwaliła zasady rozliczania wykorzystanej dotacji, a mianowicie: „§ 19. W terminie określonym w umowie, beneficjent rozlicza się z wykorzystanej dotacji oraz wykonania projektu.; § 20. W rozliczeniu nie mogą być uwzględnione koszty, które beneficjent poniósł na realizację projektu przed zawarciem umowy, w której mowa w § 14.; § 21. Rozliczenie dokonywane jest poprzez przedłożenie do Urzędu Miejskiego w Nidzicy prawidłowo wypełnionego druku sprawozdania.” Kolegium Izby stwierdza, iż zapisy § 18 zostały uchwalone bez podstawy prawnej. W żadnym przepisie ustawy o sporcie, a także ustawy o finansach publicznych, do której to ustawy odsyła ustawa o sporcie, brak jest zapisów upoważniających organ stanowiący do regulowania w przedmiotowej uchwale spraw dotyczących kontroli realizacji danego projektu. Skoro jest to dotacja celowa na realizację danego zadania, to zgodnie z zapisami art. 251 ustawy o finansach publicznych podlega ona rozliczeniu i ewentualnemu zwrotowi, w określonych terminach, a nie kontroli w trakcie jego realizacji czy już po zakończeniu danego projektu. Zapisy §§ 19, 20 i 21 przedmiotowej uchwały wykraczają poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku Rady Miejskiej w Nidzicy, bowiem stanowią o zasadach rozliczania dotacji. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy wyłącznie określenie warunków i trybu finansowania zadania własnego z zakresu sportu. Sprawy takie jak zasady rozliczenia otrzymanej dotacji winny być zawarte w umowie podpisanej przez gminę i dany klub sportowy. Treść takiej umowy została określona w art. 250 ustawy z dnia 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.). Tym bardziej, że art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie odsyła w zakresie dotacji celowych do ustawy o finansach publicznych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza obowiązek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99), w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku, iż „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 (...)”. Zatem, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części. Reasumując, Kolegium Izby stwierdza nieważność § 4, 7, 12, 18, 19, 20 i 21 przedmiotowej uchwały z wyżej wymienionych powodów. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf