



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 września 2015 r.

Poz. 5125

UCHWAŁA NR 16/969/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 19 sierpnia 2015 r.

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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIV/129/2015 Rady Miejskiej w Trzemesznie z dnia 29 lipca 2015 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowego wspierania rozwoju sportu przez Gminę Trzemeszno, w części obejmującej postanowienia:

- § 2 tiret 4,
 - § 5 ust. 2
 - § 6 ust. 2 w zakresie wyrażenia „w szczególności”
 - § 9 ust. 1 w zakresie wyrażenia „która określa co najmniej:
 - *przeznaczenie wsparcia to jest zakresu rzeczowego zadania objętego dofinansowaniem;*
 - *wysokość udzielonego wsparcia oraz tryb i harmonogram przekazywania środków;*
 - *termin wykorzystania wsparcia;*
 - *termin rozliczenia wsparcia;*
 - *zasady zwrotu środków przekazanych w ramach wsparcia pobranych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub pobranych w nadmiernej wysokości.”*
 - § 9 ust. 3 wraz z załącznikiem nr 2
 - § 9 ust. 4 wraz z zał. Nr 3,
- z powodu sprzeczności z przepisami prawa powołanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIV/129/2015 z dnia 29 czerwca 2015 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 6 sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Trzemesznie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014, poz. 715), określiła warunki i tryb finansowego wsparcia rozwoju sportu przez Gminę Trzemeszno.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §§ 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin badania na dzień 19 sierpnia 2015 roku.

Rozpoznając sprawę w dniu 19 sierpnia 2015 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, 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. Działalność sportowa (art. 3 ust. 1) jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego. Natomiast art. 27 ustawy stanowi, iż 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*, o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale *cel publiczny z zakresu sportu*, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy, 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 w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ta 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.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż przepis art. 27 ust. 2 w powiązaniu z art. 27 ust. 1 - zawiera samoistną podstawę do podjęcia przez radę gminy uchwały, w drodze której określone zostaną:

- warunki, na jakich następować będzie wspieranie;
- tryb finansowania zadania własnego;
- cel publiczny, który Gmina wyznaczy sobie w zakresie sportu i który przez wsparcie (w tym finansowe) zamierza osiągnąć.

W § 2 tiret 4, § 9 ust. 1, § 9 ust. 3 oraz w zał. Nr 2 do niniejszej uchwały Rada zawarła regulacje związane z przepisami ustalającymi treść umowy. I tak:

- w § 2 tiret 4 Rada stwierdziła, że uchwała *uchwała określa postanowienia, jakie powinna zawierać umowa o udzielenie wsparcia*,
- w § 9 ust. 1 Rada Miejska postanowiła, że *Przekazanie wsparcia następuje na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej, która określa ca najmniej:*
 - *przeznaczenie wsparcia to jest zakresu rzeczowego zadania objętego dofinansowaniem;*
 - *wysokość udzielonego wsparcia oraz tryb i harmonogram przekazywania środków;*
 - *termin wykorzystania wsparcia;*
 - *termin rozliczenia wsparcia;*
 - *zasady zwrotu środków przekazanych w ramach wsparcia pobranych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub pobranych w nadmiernej wysokości.*
- a następnie w § 9 pkt 3 Rada postanowiła, że *Wzór umowy określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.*

Postanowienia zawarte w § 2 tiret 4, § 9 ust. 1, § 9 ust. 3 badanej uchwały w zakresie ustalenia podstawy zawarcia umowy dotacyjnej zawieranej z beneficjentem dotacji, jej elementy zawarte w sporządzonym wzorze umowy wykraczają poza zakres upoważnienia organu stanowiącego ustanowionego przez

ustawodawcę w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Kolegium wskazuje, że ww. postanowienia odnoszą się do materii uregulowanej w przepisie art. 250 ustawy o finansach publicznych. Na jego podstawie zarząd udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

W świetle powyższego Kolegium Izby stwierdza, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków, NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 25.03.2005r., II SA/Wr 2572/02).

W § 9 ust. 4 Rada postanowiła, iż *Wzór sprawozdania końcowego określa załącznik nr 3 do niniejszej uchwały*.

W odniesieniu do wyżej przytoczonych postanowień uchwały należy stwierdzić, iż jest brak podstaw prawnych do ich zamieszczania w uchwale podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważniająca radę gminy do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, nie może stanowić materialno prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu rozliczania i sposobu kontroli wykonania zadania publicznego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględnić 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 28.6.2000r. 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 (...)” Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

W § 6 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż z przyznanego wsparcia nie mogą być finansowane wydatki „w szczególności” z tytułu zobowiązań podmiotu z zaciągniętej pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych oraz kosztów obsługi zadłużenia, pozostawiając tym samym swobodę Wójtowi w decydowaniu o kryteriach wyboru. W ocenie Kolegium takie rozwiązanie jest wadliwe. 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.

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 przekazywania środków, a także wykaz zadań podlegających dofinansowaniu. Pozostawienie katalogu otwartego kryteriów wyboru projektów skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w wyżej wskazanym zakresie. W § 5 ust. 2 Rada postanowiła, że *Środki finansowe przeznaczone na wspieranie rozwoju sportu zabezpieczane będą corocznie w uchwale budżetowej Gminy Trzemeszno na poziomie nie niższym niż 0,8 % planowanych wydatków budżetowych*. Postanowienia zawarte w § 4 ust. 5 badanej uchwały w zakresie ustalenia wskaźnika finansowania wydatków na zadania związane

z wsparciem sportu wykraczają poza zakres upoważnienia organu stanowiącego ustanowionego przez ustawodawcę w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

O wysokości wydatków budżetowych na sport podczas opracowywania projektu budżetu rozstrzyga organ wykonawczy przedkładając Radzie projekt budżetu oraz Rada uchwalając budżet. Rada ustalając wskaźnik procentowy finansowania wydatków na sport przekroczyła kompetencje, które przypisane są wyłącznie organowi wykonawczemu i stanowiącemu podczas procedowania nad budżetem i jego uchwalaniem.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia uchwały zawarte w §§ 2 tiret 4, 5 ust. 2, 6 ust. 2 wyrażenia „w szczególności”, 9 ust. 1 wyrażenia *która określa co najmniej*:

- *przeznaczenie wsparcia to jest zakresu rzeczowego zadania objętego dofinansowaniem;*
- *wysokość udzielonego wsparcia oraz tryb i harmonogram przekazywania środków;*
- *termin wykorzystania wsparcia;*
- *termin rozliczenia wsparcia;*
- *zasady zwrotu środków przekazanych w ramach wsparcia pobranych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub pobranych w nadmiernej wysokości,*

§ 9 ust. 3, § 9 ust. 4 w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegacje do podjęcia uchwały, określone w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie i uznało, że naruszenia te mają charakter istotny.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska