



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 lutego 2017 r.

Poz. 1483

UCHWAŁA NR 3/276/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 8 lutego 2017 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XI/64/2011 Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez miasto Sulmierzyce, w części obejmującej:

- w § 2 ust. 1 pkt 2 wyrażenie: „*na prowadzenie statutowej działalności sportowej*”,
- w § 3 ust. 2 wyrażenie: „*na prowadzenie statutowej działalności sportowej*”,
- w § 3 ust. 1 wyrażenie: „*których siedziba mieści się na terenie Miasta Sulmierzyce*”,
- w § 4 ust. 1 wyrażenie: „*w tym w szczególności*”,
- w § 7 wyrażenie: „*w szczególności*”,
- w § 14 ust. 2 wyrażenie: „*w szczególności*”,
- w § 5 ust. 3 wyrażenie: „*w Biuletynie Informacji Publicznej oraz*”,
- § 5 ust. 5,
- § 10,
- § 12 ust. 2,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 28 listopada 2011 r. doręczona została tut. Izbie w dniu 11 stycznia 2017 r., a zatem przekazana została z naruszeniem przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym. Wynika z nich, że wójt obowiązany jest do przedłożenia uchwał objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Rada Miejska w Sulmierzycach powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie określiła warunki i tryb finansowania rozwoju sportu przez Miasto Sulmierzyce.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu działając na podstawie 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 uchwały Nr XI/64/2011 Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 28 listopada 2011 r. z powodu sprzeczności jej

postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 8 lutego 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby, po zapoznaniu się z jej postanowieniami, ustaliło i zważyło, co następuje:

Stosownie do postanowień wynikających z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach wspierania rozwoju sportu określa przepis art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176, z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że 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.

Rada Miejska w § 1 ust. 1 postanowiła, że „*Miasto Sulmierzyce wspiera sport tworząc warunki, w tym organizacyjne, sprzyjające rozwojowi sportu*”. W § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały określony został cel publiczny z zakresu sportu. Natomiast w § 2 ust. 1, Rada określiła, następujące formy wsparcia z zakresu sportu:

- "1) *uzyczenia obiektów sportowych,*
- 2) *dotacji celowych na prowadzenie statutowej działalności sportowej ;*
- 3) *stypendium sportowego oraz wyróżnień i nagród za osiągnięte wyniki sportowe na zasadach określonych w odrębnej uchwale Rady Miejskiej w Sulmierzycach ”.*

W dalszych postanowieniach uchwały:

- w § 3 ust. 1 zamieszczono treść w brzmieniu: „*Wsparcie finansowe na rozwój sportu mogą uzyskać kluby sportowe, w tym uczniowskie kluby sportowe, nie zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku realizujące cel publicznych z zakresu sportu, których siedziba mieści się na terenie Miasta Sulmierzyce*”;

- w ust. 2 § 3, Rada określiła warunki udzielenia dotacji stanowiąc, że: „*Dotacje na prowadzenie statutowej działalności sportowej może otrzymać klub jeźli:*

- 1) *realizuje cel publiczny wskazany w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały ;*
- 2) *angażuje się we współpracę z gminnymi jednostkami organizacyjnymi oraz z Urzędem Miejskim w Sulmierzycach przy realizacji zadań na rzecz mieszkańców Miasta Sulmierzyce;*
- 3) *promuje wizerunek Miasta Sulmierzyce jako miasta stwarzającego warunki dla rozwoju sportu;*
- 4) *zapewni udział środków własnych na realizację zadania ”.*

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, 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 w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Zatem uznać należy, iż odnoszące się do klubów sportowych użyte w § 3 ust. 1 uchwały Rady wyrażenie „*których siedziba mieści się na terenie Miasta Sulmierzyce*” nie jest tożsame z treścią określoną w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, gdyż w przepisie tym mowa jest o klubie sportowym, „*działającym na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego*”. Regulacja zawarta w art. 28 ust. 1 odnosząca się do klubu sportowego, który może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje jest szersza aniżeli użyta w § 3 ust. 1 uchwały Rady. W uchwale bowiem Rada ograniczyła się tylko do klubów sportowych mających siedzibę na terenie Miasta Sulmierzyce, natomiast w ustawie mowa jest o prowadzeniu działalności sportowej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie wskazanym w ustawie będą mieścić się zarówno kluby mające siedzibę na obszarze danej jednostki jak również kluby mające siedzibę poza terenem jednostki samorządu terytorialnego. Warunkiem jest prowadzenie działalności w zakresie sportu.

Uwzględniając powyższe należało stwierdzić nieważność wadliwego postanowienia zamieszczonego w § 3 ust. 1 o treści „*których siedziba mieści się na terenie Miasta Sulmierzyce*” jako podjętego sprzecznie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie.

Kolegium Izby stwierdziło także nieważność postanowienia uchwały zawartego w § 2 ust. 1 pkt 2 i § 3 ust. 2 o treści: „*na prowadzenie statutowej działalności sportowej*”.

Wg oceny Kolegium Izby Rada Miejska postanowieniem w § 4 ust. 1 uchwały przesądziła jakie zadania (rodzaje wydatków) klub sportowy może finansować z dotacji celowej aby osiągnąć cel publiczny z zakresu sportu określony w § 1 ust. 2 uchwały Rady, a także warunków udzielania dotacji zamieszczonych w § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rady.

Postanowienia § 2 ust. 1 pkt 2 i § 3 ust. 2 uchwały odnoszące się do przeznaczenia otrzymanej dotacji przez klub sportowy „*na prowadzenie statutowej działalności sportowej*” naruszają przepis art. 28 w związku z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Bowiern statutowa działalność sportowa klubu niekoniecznie musi pokrywać się z katalogiem wydatków możliwych do sfinansowania z tej dotacji określonych przez Radę w § 4 ust. 1 uchwały oraz przepisami art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie.

Mając powyższe na względzie postanowiono o nieważności w § 2 ust. 1 pkt 2 i § 3 ust. 2 badanej uchwały wyrażenia o treści: *na prowadzenie statutowej działalności sportowej*.

W § 4 ust. 1, Rada Miejska określiła enumeratywnie rodzaje wydatków, które mogą być sfinansowane z udzielonej dotacji określonych w art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie, w tym w szczególności wymieniając w trzech punktach kolejno 13 rodzajów wydatków. Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Miejska określając katalog wydatków, które mogą być sfinansowane z dotacji udzielonej klubowi sportowemu winna określić je w sposób zupełny. Użycie sformułowania „*w tym w szczególności*” pozostawia otwarty katalog zadań realizowanych przez klub sportowy związanych z realizacją celu publicznego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie sportu. Niepełna regulacja w tym zakresie daje możliwość organowi wykonawczemu do nieuprawnionego rozszerzania katalogu zadań określonych przez Radę. Podobne uregulowania w zakresie zamieszczenia wyrażenia „*w szczególności*” zawarto w § 7 uchwały odnoszące się do kryteriów przy opiniowaniu ofert przez komisję konkursową. Zdaniem Kolegium, Izby katalog kryteriów oceniających oferty winien być zamknięty. Komisja konkursowa nie może mieć uprawnień do rozszerzania zakresu ocen oferty o dodatkowe kryteria, niewymienione w uchwale Rady. Kompetencja w tym zakresie należy do organu stanowiącego. Również w § 14 ust. 2 uchwały odnoszącym się do zawartości sprawozdania z realizacji wykonanego zadania, na które została udzielona dotacja posłużono się wyrażeniem „*w szczególności*”. Zdaniem Kolegium Izby, klub rozliczając się z udzielonej dotacji może fakultatywnie zamieścić inne informacje, które uzna za ważne. Niemniej jednakże na etapie udzielania dotacji beneficjent winien znać jakie informacje ma przedłożyć w rozliczeniu dotacji.

Powyższe w ocenie Kolegium narusza przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Stąd też postanowiono o nieważności wyrażenia „*w tym w szczególności*” zawartego w § 4 ust. 1 i wyrażenia „*w szczególności*” zawartego w § 7 i § 14 ust. 2 uchwały.

Określając badaną uchwałą tryb udzielania dotacji dla klubów sportowych, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, Rada w § 5 ust. 1 postanowiła, że dotacje będą udzielane po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Z zapisów uchwały wynika, że udzielenie dotacji będzie następowało w odmiennym trybie niż przewidziany przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817).

W § 5 ust. 5 uchwały postanowiono, że „*W postępowaniu konkursowym mają odpowiednio zastosowanie wzory dokumentów, tj.: oferty realizacji zadania, umowy, sprawozdania określone w przepisach wykonawczych do ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz. U. z 2010 r., Nr. 234 poz. 1536.)*”.

W ocenie Kolegium takie odesłanie (pośrednie) do innych przepisów prawa nie jest dopuszczalne.

W myśl przepisu § 22 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w odesłaniu jednoznacznie wskazuje się akt normatywny, do którego następuje odesłanie. Przepis ten stosownie do postanowień § 143 wyżej wskazanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego, a aktem takim niewątpliwie jest przedmiotowa uchwała. Należy także wskazać, iż badana uchwała jest aktem normatywnym podlegającym ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W art. 13 ustawy

z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296, z późn. zm.) zawarty został katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zalicza się do nich m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy. Zasadą jest, że akt prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go ustanowił, powinien być zrozumiały i czytelny dla wszystkich jego adresatów. Powyższa zasada ugruntowana jest w orzecznictwie sądowym – np. wyrok WSA w Opolu z 29 września 2015 r. sygn. akt II SA/Op 221/15. Nie można uznać, że zastosowane odesłanie do przepisów wykonawczych do innego aktu prawnego, z zastosowaniem odpowiednio (modyfikacji) wynikających z postanowień podjętej uchwały, gwarantuje zachowanie tej zasady. Stąd orzeczono o nieważności § 5 ust. 5 uchwały.

W § 12 ust. 2, Rada określiła zawartość umowy. Kolegium wskazuje, iż konieczne elementy umowy w przypadku udzielania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku zostały określone przez ustawodawcę w art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.). Stosownie do art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych umowa winna określać:

- "1. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
2. wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
3. termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
4. tryb kontroli wykonywania zadania;
5. termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
6. termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale."

Zawarcie umowy i w konsekwencji kształtowanie jej treści, należy do organu wykonawczego gminy jako organu zobowiązanego do wykonywania uchwał rady. Stąd należało stwierdzić nieważność wadliwego postanowienia .

W § 5 ust. 3 zawarto postanowienie o treści: „*Ogłoszenie, o którym mowa w ust. 2 umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie miasta Sulmierzyce www.sulmierzyce.pl*” .

Wymóg zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej dotyczący wyników konkursu nałożony został także w § 10 przedmiotowej uchwały Rady. Wg oceny Kolegium Izby, nałożenie obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenia o konkursie ofert i wyników konkursu nie należy do kompetencji organu stanowiącego. Kwestie te uregulowane zostały w ustawie z dnia z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8;
- 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11;
- 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
- 4) udostępniania w centralnym repozytorium (art. 7 ust.1) .

Zakres przedmiotowy informacji publicznej określony został w art. 6 ustawy.

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień § 5 ust. 3 obejmującego wyrażenie „*Biuletynie Informacji Publicznej oraz*” i § 10 uchwały Rady.

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. sygn. akt 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.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, określone w art. 27 ust. 2, art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie, art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, art. 7 ust. 1 ustawy dostępie do informacji publicznej, § 22 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i uznało, że naruszenia te mają charakter istotny.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby postanowiło 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