



Uchwała Nr 19/1028/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 5 października 2016 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXII/159/2016 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Miasto i Gminę Buk w części obejmującej:

- w § 4 ust. 1 wyrażenie „w szczególności”,
- § 5 ust. 3 pkt 5,
- § 8 ust. 2,
- § 11,
- § 13 ust. 2,
- § 15 wraz z załącznikiem Nr 3,
- § 16, § 17 i § 18

z powodu sprzeczności z przepisami prawa powołanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXII/159/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 9 września 2016 r. Rada Miasta i Gminy Buk, 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 i art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) określiła warunki i tryb finansowania rozwoju sportu w Mieście i Gminie Buk.

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 Miasta i Gminy Buk o wszczętym

postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin badania na dzień 5 października 2016 r.

Rozpoznając sprawę w dniu 5 października 2016 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem organy władzy publicznej mogą działać tylko w takim zakresie, w jakim prawo je do tego upoważnia.

Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach wspierania rozwoju sportu określona została w ustawie o sporcie. Stosownie do przepisu art. 2 ust. 1 ustawy 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 ust. 1-2 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, niebędący 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 niebędących 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 rozwoju sportu;
- tryb finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu;
- cel publiczny, który Gmina wyznaczy sobie w zakresie sportu i który przez wsparcie (w tym finansowe) zamierza osiągnąć.

Przedmiotową uchwałą Rada zadecydowała, iż realizacja celu publicznego w zakresie rozwoju sportu na terenie Gminy następować będzie poprzez udzielenie dotacji klubom sportowym w zakresie przedsięwzięć o charakterze sportowym obejmujących finansowanie wydatków skatalogowanych w § 4 ust. 1 uchwały, tj. realizacji enumeratywnie wymienionych wydatków i kosztów: „(...) *sfinansowanie lub dofinansowanie wydatków służących realizacji celu określonego w § 1 ust. 3 uchwały, w tym w szczególności:*

- 1) *pokrycia kosztów pośrednich związanych z realizacją zadania, stanowiących maksymalnie 10% wysokości wsparcia, w ramach których uwzględnione mogą być koszty obsługi księgowej oraz obsługi biurowej,*
- 2) *organizacji i udziału w zawodach i rozgrywkach sportowych (liga, puchary, turnieje, obozy przygotowawcze, zawody kontrolne i sparingowe), w tym:*
 - a) *udziału drużyny lub zawodnika we współzawodnictwie sportowym (opłaty związkowe i rejestracyjne, licencje, zezwolenia),*
 - b) *delegacji sędziowskich,*
 - c) *transportu na zawody,*
 - d) *zabezpieczenia medycznego, ubezpieczenia zawodników,*
 - e) *ochrony zawodów. (...).*
- 3) *realizacji programów szkolenia sportowego, w tym:*
 - a) *wynagrodzenia trenerów i instruktorów wraz z pochodnymi,*
 - b) *utrzymania obiektów sportowych,*
 - c) *zakupu niezbędnego sprzętu sportowego,*
 - d) *zakupu strojów sportowych,*
 - e) *badań okresowych zawodników.*

Stosownie do art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, 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 zamierza osiągnąć.

Cele publiczne Rada określiła w § 1 uchwały i postanowiła że będą realizowane m.in. poprzez przekazywanie klubowi sportowemu dotacji. Rada określając zadania, które mogą być dofinansowane dotacją winna określić je w sposób zupełny. Użycie sformułowania „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.

Powyższe w ocenie Kolegium Izby pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Stąd też postanowiono o nieważności wyrażenia „w szczególności” w § 4 ust. 1 badanej uchwały.

W § 5 ust. 3 pkt 5 uchwały Rada postanowiła, że do wniosku o udzielenie dotacji należy dołączyć *„listę beneficjentów zadania wraz z adresem zamieszkania, a w przypadku drużyn zespołowych listę zawodników zgłoszonych do rozgrywek i potwierdzoną przez właściwy związek sportowy z bieżącą datą”*.

W ocenie Kolegium żaden z powołanych w podstawie prawnej przepisów ustawy o sporcie nie upoważnia rady do stanowienia w uchwale o obowiązku przedkładania imiennych list zawodników planowanych do udziału w rozgrywkach, na etapie ubiegania się o dotację.

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 § 8 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *„W przypadku kilku ofert z danej dyscypliny sportowej spełniających kryteria określone w ust. 1 komisja konkursowa może przy podziale dotacji kierować się dodatkowymi wyznaczonymi samodzielnie kryteriami”*.

W ocenie Kolegium takie rozwiązanie jest wadliwe. Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący kryteria, w oparciu o które będą opiniowane wnioski.

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. Postanowienie zatem o możliwości kierowania się przez komisję konkursową, innymi, nieokreślonymi kryteriami wyboru ofert podlegających dofinansowaniu skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący komisji konkursowej swoich kompetencji w wyżej wskazanym zakresie. Zatem postanowienie § 8 ust. 2 uchwały naruszają w sposób istotny przepis ww. ustawy.

Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia trybu finansowania zadania własnego, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób jednoznaczny określić wszystkie elementy trybu ubiegania się o dotacje, w tym kryteria wyboru wniosku.

W § 11 Rada postanowiła, iż *„Wyniki konkursu zamieszczone są w Biuletynie Informacji Publicznej”*.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie Rada jest upoważniona do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego z zakresu sportu.

Kolegium Izby wskazuje, że w świetle powołanego w podstawie prawnej przepisu art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, brak jest podstaw prawnych, aby w uchwale określającej zasady udzielania dotacji zamieszczone zostały unormowania regulujące kwestie zakresu prowadzonego przez Burmistrza Biuletynu Informacji Publicznej.

Ponadto przepis art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. „a” ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych

z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, iż przepis rangi ustawowej reguluje powyższe zagadnienia to brak jest podstaw do stanowienia w tej materii w uchwale Rady.

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 11 uchwały.

W postanowieniu § 13 ust. 2 uchwały Rada zawarła regulacje związane z przepisami ustalającymi treść umowy. I tak, Rada postanowiła, że: „Umowa, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać w szczególności:

- 1) *oznaczenie stron;*
- 2) *określenie czasu, na jaki zostaje zawarta;*
- 3) *szczegółowy zakres rzeczowy realizowanego zadania (cel udzielenia dotacji) i termin jego wykonania;*
- 4) *określenie wysokości dotacji, jaką Gmina przekaze podmiotowi dotowanemu z tytułu realizacji umowy oraz terminu i trybu jej płatności;*
- 5) *określenie sposobu i terminów rozliczenia udzielonej dotacji;*
- 6) *zobowiązanie podmiotu dotowanego do poddania się kontroli w zakresie objętym umową;*
- 7) *zobowiązanie podmiotu do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo - księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania, a także wszelkiej innej dokumentacji umożliwiającej ocenę wykonania zadania pod względem rzeczowym i finansowym;*
- 8) *określenie warunków wypowiedzenia umowy. ”.*

Postanowienia zawarte w § 13 ust. 2 badanej uchwały w zakresie ustalenia elementów 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 (wójt, burmistrz) 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 we Wrocławiu 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 we Wrocławiu z 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02).

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że nałożenie na podmiot dotowany obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej (§ 13 ust. 2 pkt 7 uchwały) środków otrzymanych na realizację zadania, wykracza poza delegację wynikającą z ustawy o sporcie. Obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej przez beneficjenta może wynikać jedynie z przepisów ustawowych. Takiego obowiązku nie nakłada ustawa o sporcie. W związku z tym, nie może ich nakładać uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Z podobnym naruszeniem prawa polegającym na wykroczeniu poza zakres upoważnienia ustanowionego dla organu stanowiącego przez ustawodawcę w ustawie o sporcie, Rada w § 15 zawarła regulacje dotyczące sporządzania sprawozdań z wykonania zadania i w zał. Nr 3 określiła jego wzór oraz w § 16 zawarła regulacje związane z przeprowadzaniem czynności kontrolnych.

W odniesieniu do wyżej przytoczonych postanowień uchwały należy stwierdzić, iż brak jest 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 tym bardziej, że w tym przypadku nie następuje zlecenie zadania własnego gminy do realizacji klubowi sportowemu, lecz dofinansowanie realizacji zadań klubu.

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.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia 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.

Rada w postanowieniu § 17 uchwały ustaliła, iż *„Umowa może być rozwiązania ze skutkiem natychmiastowym w przypadku nieterminowego lub nienależytego jej wykonania. Podstawę do rozwiązania umowy stanowią wyniki kontroli wykonania umowy.”* Zawarcie umowy i w konsekwencji kształtowanie jej treści, należy do organu wykonawczego gminy jako organu zobowiązanego do wykonywania uchwał rady. Zatem postanowienie § 17 uchwały wykracza poza delegację ustawową określoną w przepisie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Dodatkowo Kolegium podnosi, iż unormowanie zawarte w tym paragrafie skutkuje tym, że każda ujawniona w toku kontroli, nawet niewielka niezgodność w realizacji umowy, daje Burmistrzowi prawo do rozwiązania umowy dotacji, co jest zbyt daleko idącą sankcją wobec beneficjenta dotacji. Zatem postanowiono jak w sentencji.

Nadto uchwała będąca aktem prawa miejscowego winna zawierać jasne i zrozumiałe regulacje tak aby wiadomo było kto i w jakich okolicznościach może z tej uchwały korzystać i jak postąpić, aby osiągnąć zamierzony cel. Formułowane zaś w niej pojęcia nie mogą stwarzać możliwości „luzu interpretacyjnego” przez wykonujących i stosujących uchwałę.

W § 18 uchwały, Rada postanowiła, że *„Rozliczenie dotacji następuje w terminie 90 dni od rozpoczęcia kontroli, o której mowa w § 16 ust. 2.”*

W odniesieniu do powyższego należy stwierdzić, iż brak jest podstaw prawnych do zamieszczania w uchwale podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie kwestie odnośnie terminu rozliczenia dotacji.

Zawarta w tym artykule norma kompetencyjna, upoważniająca radę gminy do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do określenia sposobu rozliczania wykonania zadania publicznego. Wskazać należy, iż kwestie rozliczenia dotacji będą ujęte w umowie, którą organ wykonawczy zawrze z podmiotem (klubem), któremu udzielana będzie z budżetu dotacja.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej naruszenia prawa, Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień § 4 ust. 1 w zakresie wyrażenia „w szczególności”, § 5 ust. 3 pkt 5, § 8 ust. 2, § 11, § 13 ust. 2, § 15 wraz z załącznikiem Nr 3, § 16, § 17 i § 18.

Ponadto, w celach instruktażowych Kolegium wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały wskazano art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi odrębną regulację prawną do podjęcia uchwały przez radę.

Na jego podstawie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania. W ustępie 2 tejże ustawy zapisano, iż zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

 Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
up. Michał
Grażyna Wróblewska

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