

Uchwała Nr 19/1097/2015

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 7 października 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 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XI/67/2015 Rady Gminy Grodziec z dnia 7 września 2015 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowego wspierania sportu w Gminie Grodziec, w części obejmującej postanowienia:

- § 2 ust. 2,
- § 3,
- § 12 ust. 1,
- § 12 ust. 2 wraz z załącznikiem nr 2,

z powodu sprzeczności z przepisami art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715, z późn. zm.) oraz art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XI/67/2015 z dnia 7 września 2015 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 10 września 2015 r., Rada Gminy Grodziec 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, określiła warunki i tryb finansowego wspierania sportu w Gminie Grodziec.

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 7 października 2015 roku.

Rozpoznając sprawę w dniu 7 października 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 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 postanowieniu § 2 ust. 2 uchwały Nr XI/67/2015 z dnia 7 września 2015 roku Rada postanowiła iż: *Z budżetu gminy może być udzielone wsparcie na realizację celu, o którym mowa w § 1 ust. 2 z przeznaczeniem na finansowanie wydatków w szczególności tj.:*

- 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.*

Powyższy zapis stanowi powtórzenie zapisu ustawowego, tj. art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie.

Dodatkowo w postanowieniu § 3 uchwały Rada postanowiła, iż: *Z przyznanego wsparcia nie mogą być finansowane wydatki w szczególności:*

- 1) *kary i mandaty nałożone na kluby i zawodników klubu,*
- 2) *transfery zawodników,*
- 3) *zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz kosztów ich obsługi.*

W cytowanych wyżej postanowieniach § 2 ust. 2 i § 3 uchwały, Rada – zamieszczając wyrażenie w szczególności – faktycznie nie określiła na jakie wydatki może zostać przeznaczone udzielone z budżetu Gminy wsparcie, pozostawiając tym samym Wójtowi swobodę w decydowaniu w tym zakresie.

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 wydatków, na które może zostać przeznaczone udzielone z budżetu Gminy wsparcie.

Za warunki i tryb finansowania w formie dotacji zadań własnych wynikające 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 postanowieniu § 12 ust. 1 uchwały Nr XI/67/2015 z dnia 7 września 2015 roku Rada zawarła regulacje związane z przepisami ustalającymi treść umowy. I tak, Rada Gminy postanowiła, że: *Przekazanie wsparcia następuje na podstawie umowy zawieranej w formie pisemnej, która określa co najmniej:*

- *przeznaczenie wsparcia to jest opis 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 lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.*

Postanowienia zawarte w § 12 ust. 1 badanej uchwały w zakresie ustalenia elementów umowy dotacji 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) 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).

W postanowieniu § 12 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż *Wzór sprawozdania z wykonania udzielonego wsparcia z budżetu gminy Grodziec dla rozwoju sportu stanowi załącznik nr 2 do uchwały*. W wymienionym załączniku określony został wzór sprawozdania końcowego.

W odniesieniu do wyżej przytoczonego postanowienia 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 wykonania zadania publicznego.

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 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.

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



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
Grażyna Wróblewska

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