

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXV/198/12 Rady Gminy Orchowo z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie rozwoju sportu na terenie Gminy Orchowo, w części obejmującej postanowienia:

- § 7 ust. 2 w zakresie wyrażenia „w szczególności”,
- § 8 ust. 3 w zakresie wyrażenia „między innymi”,
- § 8 ust. 4 i 5,
- § 9 wraz z załącznikiem nr 2 do uchwały („Sprawozdanie końcowe ...”),

jako podjętej z naruszeniem przepisów art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.) oraz art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2012r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXV/198/12 z dnia 29 listopada 2012r., doręczoną tut. Izbie w dniu 10 grudnia 2012 r. Rada Gminy Orchowo, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.), określiła warunki i tryb finansowania zadania własnego w zakresie rozwoju sportu na terenie Gminy Orchowo.

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 28 grudnia 2012 roku.

Rozpatrując sprawę w dniu 28 grudnia 2012 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z normy 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 określają przepisy ustawy o sporcie.

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 (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) 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.

Na podstawie powyższych przepisów należy stwierdzić, iż przepis art. 27 ust. 2 w powiązaniu z art. 27 ust. 1 i art. 1 powołanej ustawy - 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 podstawie prawnej badanej uchwały Rady Gminy Orchowo Nr XXV/198/12 z dnia 29 listopada 2012 r., wskazany został również przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych. Z art. 221 ust. 1 wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem. W ust. 3 przytoczonego przepisu ustawodawca postanowił, co powinna określać umowa. Natomiast ust. 4 wspomnianego przepisu daje kompetencje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Zatem w przedmiotowej sprawie wspomniany przepis nie będzie miał zastosowania, gdyż kompetencje rady zostały w tym przypadku określone ww. przepisami art. 27 ust. 2 w powiązaniu z art. 27 ust. 1 i art. 1 ustawy o sporcie.

W § 7 uchwały Rada określiła warunki otrzymania dotacji, w tym w ust. 2 wspomnianego § 7 Rada postanowiła, iż: „*Przedmiotem dotacji mogą być w szczególności zadania wymienione w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.)*”.

Natomiast w § 8 uchwały Rada określiła tryb udzielania dotacji, w tym w postanowieniach:

- ust. 3 uchwały Rada zdecydowała, iż: „*Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonuje Wójt w Formie zarządzenia, uwzględniając przy wyborze między innymi: możliwość realizacji zadania przez klub sportowy; dotychczasowe doświadczenie klubu sportowego*

we współpracy z Gminą Orchowo; przedstawioną przez klub sportowy kalkulację kosztów w odniesieniu do zakresu rzeczowego, celu zadania i planowanych efektów”,

- *ust. 4 uchwały Rada uchwaliła, iż „Decyzja Wójta jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie”,*
- *ust. 5 uchwały Rada zawarła zapis o treści: „Wójt zastrzega sobie prawo do prowadzenia negocjacji z wybranymi klubami sportowymi w celu wprowadzenia zmian do złożonej oferty”,*

W postanowieniu § 9 uchwały Rada określiła sposób kontroli i oceny realizacji zadania przez kluby, w tym:

- *w ust. 1 Rada postanowiła iż: „Wójt sprawuje bieżącą kontrolę merytoryczną i oceny realizacji zadania przez kluby”,*
- *w ust. 2 Rada określiła iż: „Wójt Gminy poprzez upoważnionych pracowników Urzędu Gminy może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności:*
 - 1) stanu realizacji zadania,*
 - 2) efektywności i rzetelności wykonania zadania,*
 - 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania,*
 - 4) prowadzenia dokumentacji finansowo- księgowej, określonej w przepisach prawa i postanowieniach umowy”*
- *w ust. 3 Rada postanowiła iż: „Sprawozdanie z wykonania zadania określonego w umowie klub sporządza w terminie 30 dni po upływie terminu, na który umowa została zawarta, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały”,*
- *w ust. 4 i 5 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „W przypadku wykorzystania na realizację zadania tylko części przekazanej kwoty dotacji, niewykorzystana jej część podlega zwrotowi na wskazany w umowie rachunek bankowy. Zwrot dotacji następuje w terminach ustalonych w umowie, nie później niż 14 dni od określonego w umowie dnia zakończenia realizacji zadania”.*

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie przewiduje, iż to organ stanowiący ustala warunki i tryb finansowania zadania własnego w zakresie sportu.

Natomiast z przytoczonych wyżej postanowień uchwały wynika, że organ stanowiący nie określił wyczerpującego katalogu zadań, które mogą być przedmiotem dotacji (w § 7 ust. 2 uchwały użyto wyrażenia „w szczególności”) nie określił wyczerpującego katalogu przesłanek, którymi należy się kierować przy rozpatrywaniu wniosków o realizację przedsięwzięcia (w § 8 ust. 3 uchwały użyto wyrażenia „między innymi”), lecz przyzwolił na dookreślenie tych katalogów przez Wójta Gminy, w wyniku czego doszło do scedowania ustawowych uprawnień organu stanowiącego na organ wykonawczy. Skoro Rada, w oparciu o przepis art. 27 ust. 2

ustawy o sporcie zdecydowała się określić tryb finansowania sportu (poprzez dotacje), to winna to uczynić w sposób wyczerpujący, gdyż jest to jej wyłączna kompetencja. Uchwały podejmowane przez organ stanowiący – Radę Gminy nie mogą bowiem zawierać postanowień o scedowaniu własnych uprawnień o charakterze wyłącznym na inne podmioty.

Natomiast w odniesieniu do wyżej przytoczonych postanowień § 8 ust. 4 i 5 oraz § 9 uchwały należy stwierdzić, iż jest brak podstaw prawnych do ich zamieszczania w uchwale podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, gdyż jak to już zostało wcześniej wskazane, wymieniony przepis daje Radzie kompetencję do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego, o którym w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że sposób rozliczenia dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest uregulowany w ustawie o finansach publicznych w przepisach art. od 250 do 253. Przepisy art. 251 ustawy przewidują obowiązek zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (ust. 1). W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale (ust. 2). W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (ust. 3).

Rada Gminy określając w § 9 ust. 5 uchwały termin zwrotu dotacji „*nie później niż 14 dni od określonego w umowie dnia zakończenia realizacji zadania*” dokonała modyfikacji przepisów ustawy o finansach publicznych, bowiem termin zwrotu dotacji został uregulowany w sposób odmienny niż w art. 251 ust. 1 - 3 ustawy.

Kolegium Izby podkreśla, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować spraw, które określone zostały w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Działanie takie jest sprzeczne z zasadami wyrażonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2020 Nr 100 poz. 908).

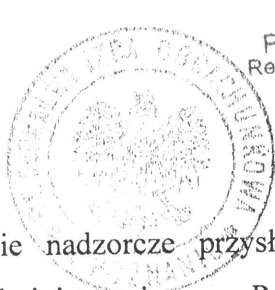
Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała Rady Gminy Orchowo w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Orchowo, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi

stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Regulacja zawarta w ww. postanowieniach uchwały jako przekraczająca zakres upoważnienia ustawowego pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych.

Przepisy prawa miejscowego winny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego – zasada ta wyrażona została m.in. w wyroku NSA O/Gdańsk z 06.06.1995r., SA/Gd 2949/94.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień: § 7 ust. 2 w zakresie wyrażenia „w szczególności”, § 8 ust. 3 w zakresie wyrażenia „między innymi” oraz postanowień § 8 ust. 4 i 5 i § 9 wraz z załącznikiem nr 2 do uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
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.