

UCHWAŁA Nr 0102-280/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 24 lipca 2015 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VIII.88.15 Rady Miasta Ełku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu w Ełku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Janusz Facon
3. Małgorzata mazur-Wysocka
4. Anna Michalak
5. Bogumił Pliszka - referent
6. Ireneusz Rek
7. Halina Stanny

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

uchwala, co następuje:

Stwierdza się nieważność § 2 ust. 1, § 9 ust. 2, § 10, § 11, § 12 oraz § 13 ust. 1 uchwały Nr VIII.88.15 Rady Miasta Ełku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu w Ełku.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Ełku na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę Nr VIII.88.15 w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu w Ełku.

W dniu 03 lipca 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 15 lipca 2015 r. zawiadomiono Miasto Ełk, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 22 lipca 2015 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel gminy. Przedstawiciel Miasta Ełku nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ww. ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 lipca 2015 r. stwierdziło, co następuje:

Postanowieniem § 2 pkt 1 badanej uchwały Rada Miasta Ełku wprowadziła pojęcie dotacji: przyjmując, że dotacją jest dotacja celowa udzielona na warunkach i trybie przewidzianym w niniejszej uchwale, oraz przeznaczona na dofinansowanie zadania służącego realizacji celu publicznego z zakresu sportu, określonego w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały.

Definicja dotacji, w tym dotacji celowej sformułowana jest w art. 126 i art. 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Wprowadzenie innej nie ustawowej definicji dotacji narusza zasadę techniki prawodawczej określoną w § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) zgodnie, z którą w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z kolei § 143 rozporządzenia stanowi, że wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. „Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Wskazuje, że przepisy zostały źle skonstruowane. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tekst jedn.: ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 04 lutego 2010 r. II SA/Bd 1039/09 (LEX nr 706442) . Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje nieważność tych

zapisów (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) „ - patrz: w/w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt: III/SA/Wr 204/08), Sąd stwierdził, iż naruszenie zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także poprzez modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Tak rozumiane naruszenie delegacji ustawowej jest istotne zważywszy na fakt, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie prawa miejscowego mogą być inaczej interpretowane niż w "otoczeniu prawnym", jakim są przepisy ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy skutkuje uznaniem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie prawnym określonych pojęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. W konsekwencji przepisy aktów prawa miejscowego odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć mogłyby być interpretowane inaczej niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów ustawy (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09).

Oceniając zgodność z prawem postanowień badanej uchwały Kolegium uwzględniło między innymi Wyrok WSA w Gliwicach I SA/G/524/14 z dnia 25 czerwca 2014 r., w którym sąd przedstawia następujący pogląd: „wspieranie sportu na podstawie art. 27 ust. 2 u. s. musi odbywać się na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała ta powinna określać warunki i tryb finansowania zadania. Poprzez warunki należy rozumieć przesłanki, od których zaistnienia jest uzależnione przyznanie dotacji, w tym m. in. podmiotowe (odnoszące się do podmiotu uprawnionego do otrzymania dotacji) oraz przedmiotowe (odnoszące się do zakresu możliwego wsparcia w ramach dotacji). Określenie trybu finansowania zadania to nic innego jak określenie procedury przyznania dotacji oraz jej późniejszego rozliczenia”.

Kolegium wzięło też pod uwagę następujące stanowisko wyrażone w Uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2014 r. Nr 26/1327/14: „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”.

W § 9 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Ełku postanowiła, iż w przypadku przyznania klubowi dotacji w wysokości niższej niż wnioskowana dotowany klub dokona weryfikacji zakresu zadania oraz kosztorysu realizacji zadania określonego we wniosku z wyszczególnieniem w nim skali wydatków jednostkowych wraz z ich kosztami, które będą finansowane przez klub lub dofinansowane z przyznanej dotacji.

W ocenie Kolegium powyższe postanowienie wykracza poza kompetencje organu stanowiącego określone w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Identyczne stanowisko zajęła Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w Uchwale Nr 15/1271/11 z dnia 27 lipca 2011 r.

W § 10 oraz § 11 nadanej uchwały Rada Miasta Ełku postanowiła, co następuje:

§ 10. 1. Podstawą udzielenia wsparcia finansowego jest umowa o dotację celową, zawarta pomiędzy Gminą a wnioskującym klubem sportowym, której podstawową treść określa się zgodnie z art. 221 ustawy o finansach publicznych.

2. Integralnym elementem umowy jest załączony do niej ostateczny projekt zadania wraz ze wszystkimi załącznikami, zaakceptowany przez Prezydenta Miasta.

§ 11. 1. Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności.

2. W treści umowy zamieszcza się postanowienia, dopuszczające jej zmiany w postaci aneksu, z zastrzeżeniem, że zmiany umowy nie mogą powodować zwiększenia kwoty przyznanej dotacji ani istotnego odstępstwa od zaakceptowanego wniosku o udzielenie wsparcia finansowego dla rozwoju sportu.

3. W umowie można zawrzeć postanowienia dopuszczające możliwość dokonania w uzasadnionych przypadkach przesunięć rzeczowo-finansowych pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysowymi zadania w wysokości do 15% kwoty kosztorysu, przy czym każda zmiana kosztorysu wymaga pisemnego powiadomienia Prezydenta Miasta.

Zobowiązanie zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zawarcia umowy w przypadku udzielenia dotacji celowej, oraz zakres tej umowy zawarte jest w art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Rada Miasta Ełku określając dodatkowe elementy umowy wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, a ponadto naruszyła art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Podobny pogląd prezentuje Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie w Uchwale Nr KI-411/548/11 z dnia 14 grudnia 2011 r.

W § 12 oraz § 13 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Ełku postanowiła, co następuje:

§ 12. W trakcie realizacji dotowanego zadania Prezydent Miasta ma prawo jego kontroli, to jest realizacji umowy o dotację udzieloną za środków budżetu miasta w szczególności zaś:

- 1) ma prawo żądać wszystkich informacji o jego realizacji;
- 2) ma prawo oceny sposobu realizacji dotowanego zadania pod kątem, jakości, rzetelności, gospodarności i efektywności;
- 3) ma prawo wglądu do dokumentacji księgowej związanej z realizacją dotowanego zadania.

§ 13. 1. Klub, któremu przyznano dotację, przedstawia sprawozdanie z realizacji zadania w zakresie rzeczowym i finansowym na druku formularza, określonego odrębnym zarządzeniem Prezydenta Miasta.

Szczegółowe ustalenia dotyczące kontroli dotowanego zadania oraz sprawozdań z realizacji tego zadania wykraczają poza zakres warunków i trybu finansowania zadania własnego, tak więc wprowadzając w badanej uchwale powyższe regulacje Rada Miasta Ełku naruszyła art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady, „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje" " (sygn. akt. III SA 534/96, M.Podat. 1997/12/374). Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141). Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Jednocześnie Kolegium zwraca uwagę, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały nie powinien być powołany art. 221 ustawy o finansach publicznych, ponieważ w § 2 tej uchwały postanowiono:

Przepisów niniejszej uchwały nie stosuje się do dotacji udzielanych a podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.).

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i polega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania za pośrednictwem tutejszej Izby.

