

UCHWAŁA NR XXVII.190.K.2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 18 listopada 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/155/20 Rady Gminy Rymań z dnia 12 października 2020 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu na terenie gminy Rymań.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

- § 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XVIII/155/20 Rady Gminy Rymań z dnia 12 października 2020 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu na terenie gminy Rymań.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XVIII/155/20 Rady Gminy Rymań z dnia 12 października 2020 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu na terenie gminy Rymań, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 30 października 2020 r., wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133), art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057), art. 221 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.). Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – tj. zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskutek uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego trybu dofinansowania zadania z zakresu pożytku publicznego, które zostało unormowane przez ustawodawcę w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto wątpliwości organu nadzoru budził zakres przedmiotowy dotacji, tj. przyznania środków z budżetu gminy na jednostkowe zadanie o charakterze inwestycyjnym pn. „Poprawa standardu infrastruktury boiska do piłki nożnej w miejscowości Gorawino”.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Gminy Rymań pismem z dnia 6 listopada br. (znak: K.0010.401.JK.2020). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 listopada 2020 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 18 listopada br. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa wniesienia wyjaśnień, ani też z prawa uczestniczenia w posiedzeniu.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XVIII/155/20 Rady Gminy Rymań z dnia 12 października 2020 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu na terenie gminy Rymań, w ocenie Kolegium Izby w sposób istotny narusza prawo, w szczególności przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, a także art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co implikuje stwierdzenie jej nieważności.

Zgodnie z brzmieniem art. 27 ust. 1-3 ustawy o sporcie 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. Przepisy ustawy nie naruszają uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych.

Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1-2 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, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Dotacja, o której mowa w ust. 1, ma służyć realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 2, i może być przeznaczona w szczególności na: realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego, 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.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie w zakresie udzielania dotacji celowych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku odsyła do ustawy o finansach publicznych. Takim przepisem, który reguluje kwestie udzielania dotacji celowych wyżej zdefiniowanym podmiotom jest niewątpliwie art. 221 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do art. 221 ust. 1-4 ww. ustawy, 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 podmiotem, o którym mowa w ust. 1. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Analiza wyżej wskazanych przepisów prowadzi do wniosku (podobnie wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r. sygn. akt II GSK 2199/14 oraz wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r. sygn.. akt II GSK 1941/13) że w systemie prawnym finansów publicznych dotacje celowe z zakresu sportu mogą być udzielane w dwóch podstawowych trybach.

Pierwszy tryb, to dotacje udzielone na podstawie art. 11-19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.), do których odsyła art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Wówczas dotacja przyznawana jest podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w tym także klubowi sportowemu) na zadanie zleczone "wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej". Udzielenie dotacji w tym trybie odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba, że szczególne przepisy tej ustawy przewidują inny tryb zlecenia. Nie ma podstawy prawnej do wydania uchwały regulującej tryb i warunki takiego finansowania gdyż cała regulacja zawarta jest w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która nie zawiera upoważnienia do regulowania tej materii uchwałą.

Drugi tryb opiera się na założeniu, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego, przy czym to na organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek określenia w drodze uchwały, warunków i trybu

finansowania tego zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Podjęcie takiej uchwały znajduje oparcie w art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie w związku z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i taka dotacja udzielana jest klubom sportowym, na co wskazuje treść art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie. Jak stwierdzono w komentarzu Eligiusza Krześniaka do ustawy o sporcie (WKP 2020) cyt. „Przepis art. 27 musi być jednak czytany łącznie z przepisem art. 28. Powiązanie pomiędzy tymi regulacjami jest widoczne, jeśli spojrzymy na przepis art. 27 ust. 2. Wynika z niego, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania powyższego zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Uchwała, o której mowa, wskazująca cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć, jest w praktyce uchwałą o przyznaniu dotacji. Co więcej, uchwała o której mowa w art. 27 ust. 2, może dotyczyć wyłącznie wspierania klubów sportowych. Beneficjentów owych dotacji oraz zasady, na jakich powinna się opierać procedura przyznawania dotacji, natomiast określono w art. 28 ust. 1”.

W badanej uchwale połączono w nieuprawniony sposób dwa wskazane wyżej tryby. W § 1 i 2 uchwały określono cel publiczny z zakresu sportu jaki Gmina Rymań zamierza osiągnąć, co sugeruje dotację udzieloną na podstawie art. 27 ust. 2 w zw. z art. 28 ustawy o sporcie, jednakże dalsza treść uchwały tj. wymienione w § 3 uchwały podmioty oraz odwołanie do art.13 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wskazują na dotację uregulowaną w tej ustawie.

Taka uchwała, w ocenie Kolegium Izby nie może funkcjonować w obrocie prawnym. Z jednej strony bowiem, organ stanowiący naruszył art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie w związku z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z uwagi na nieuregulowanie w uchwale trybu i warunków finansowania zadania oraz sposobu jego kontroli, z drugiej natomiast, jeśli wskazaną dotację traktować jako przyznaną na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, organ nie miał w ogóle kompetencji do wydania takiego aktu prawa miejscowego. Jak wskazano powyżej tryb przyznawania takiej dotacji reguluje ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do wydania tego rodzaju uchwały, jak również nie zawierają go inne przepisy prawa.

W związku z powyższym niniejsza uchwała została wydana również z naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w ocenie Kolegium Izby charakter zadania „Poprawa standardu infrastruktury boiska do piłki nożnej w miejscowości Gorawino”, które jak należy zakładać ma w swoim zakresie roboty budowlane, nie wpisuje się w specyfikę przedmiotu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ponadto finansowanie realizacji tego zadania w formie dotacji nie daje możliwości określenia odpowiedzialności beneficjenta z zakresu gwarancji i rękojmi oraz możliwości zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.