

Łódź, dnia 4 marca 2011 r.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi  
ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź  
tel. 636 68 96, 636 69 11, fax 636 74 24  
REGON 470428076 NIP 725-10-38-966

Pan  
Robert Jarzębak  
Wójt

URZĄD GMINY w DOBRONIU  
Sekret 2011-03-09  
Wpłynęło dn.

Ref. C-270406546



Pan  
Tomasz Kania  
Przewodniczący Rady

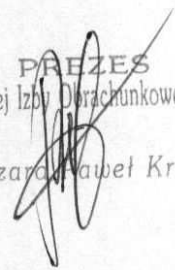
GMINY DOBRONŃ

WA-0004/4/16/2011

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w załączeniu przekazuje Uchwałę Nr 4/16/2011, podjętą na posiedzeniu Kolegium w dniu 3 lutego 2011 r., dotyczącą Uchwały Nr III/9/10 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Dobroń w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu.

Z poważaniem:

PREZES  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
dr Ryszard Paweł Krawczyk



**Uchwała Nr 4/16/2011**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
z dnia 3 lutego 2011 r.

**w składzie**

|                           |                                 |
|---------------------------|---------------------------------|
| 1. Ryszard Paweł Krawczyk | 7. Agnieszka Kamyczek-Maszevska |
| 2. Beata Kaczmarek        | 8. Bogusław Wenus               |
| 3. Iwona Kopczyńska       | 9. Józefa Lucyna Michejda       |
| 4. Ewa Śpionek            | 10. Urszula Wiktorowska         |
| 5. Wojciech Newereńczuk   | 11. Roman Drozdowski            |
| 6. Bogdan Łagwa           | 12. Małgorzata Michałek         |

Po rozpoznaniu w dniu 3 lutego 2011 roku Uchwały Nr III/9/10 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Dobroń w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z późniejszymi zmianami) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (tj. 2001 r.Dz.U. Nr 55, poz.577 z późniejszymi zmianami)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz.1240 z późn. zm.) stwierdza nieważność Uchwały Nr III/9/10 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Dobroń w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu.

## UZASADNIENIE

Uchwała Nr III/9/10 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 30 grudnia 2010 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Dobroń w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 12 stycznia 2011 roku. Na posiedzeniu w dniu 3 lutego 2011 roku, Kolegium Izby dokonując analizy treści Uchwały ustaliło, że Rada Gminy w Dobroniu podejmując przedmiotową Uchwałę nie wykonała ciążących na niej obowiązków zawartych w obowiązujących przepisach, jak również przekroczyła wynikający z przepisów zakres upoważnienia do podejmowania tego rodzaju uchwał. Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.) tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu 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. W myśl art. 28 powołanej 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 w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, przy czym dotacja ta ma służyć realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Z przywołanych przepisów wynika, że ustawa o sporcie wyraźnie odwołuje się do ustawy o finansach publicznych, w której materię związaną z dotacjami celowymi dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku reguluje art. 221. W ust. 4 tego przepisu przewidziano uprawnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, przy czym – w myśl art. 221 ust. 4 – organ stanowiący ma jednocześnie obowiązek zapewnić w treści uchwały jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. W związku z powyższym Rada Gminy w Dobroniu podejmując Uchwałę nr II/9/2010 powinna była przestrzegać regulacji zawartej w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Z treści przedmiotowej Uchwały wynika, że Rada nie wykonała ciążącego na niej obowiązku wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, a dotyczącego zapewnienia w treści uchwały jawności postępowania o udzielenie dotacji oraz jawności w zakresie rozliczenia udzielonych dotacji. W ocenie Kolegium Izby, jawności postępowania nie zapewniają zapisy § 8 i § 9 Uchwały. W § 8 ust. 3 wskazano, że po rozpatrzeniu wniosku Wójt przedstawia informacje o wysokości dotacji na poszczególne przedsięwzięcie na najbliższej sesji Rady Gminy w Dobroniu, a w § 9 ustalono, że po podjęciu uchwały budżetowej na dany rok Wójt Gminy Dobroń publikuje w sposób zwyczajowo przyjęty przedsięwzięcia i kwoty dotacji przyznane z budżetu gminy wnioskodawcom wykonującym przedsięwzięcia z zakresu sportu oraz zawiadamia zainteresowane podmioty o wynikach, przedsięwzięciach i kwotach dotacji

na ich realizację, ustalonych w budżecie gminy. Z treści Uchwały wynika także, że postępowanie o udzielenie dotacji na zadanie własne Gminy z zakresu sportu odbywa się jedynie na wniosek złożony przez wnioskodawcę (§ 5). W rezultacie takiej regulacji nie tylko nie zapewniono jawności postępowania o udzielenie dotacji, ale również de facto pozbawiono Gminę inicjatywy udzielania dotacji na własne zadania z zakresu sportu, zaś kluby, które ewentualnie chciałyby się ubiegać o dotację pozbawione zostały informacji o toczącym się postępowaniu, w tym nawet o tym, że takie postępowanie zostało rozpoczęte. Nadto, w §6 Uchwały wprowadzono zapis ograniczający jawność postępowania gdyż uregulowano, że w przypadku stwierdzenia uchybień formalno-prawnych lub innych wad wniosku Wójt wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku, a w przypadku nieusunięcia wad lub nieuzupełnienia - wniosek nie jest rozpatrywany. Z regulacji tej nie wynika, o jakie inne wady wniosku chodzi, można jedynie domniemywać, że nie mają one charakteru formalnego. Kolegium Izby podkreśla, że skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma zapewnić w uchwale w sprawie trybu postępowania o udzielenia dotacji, jawność postępowania o jej udzielenie, to tym bardziej nie może tej jawności ograniczać. Kolegium Izby zwraca przy tym uwagę, że przez swą niejasność przedmiotowy zapis dopuszcza w efekcie możliwość merytorycznego uzupełniania złożonych już wniosków, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do sytuacji nierównego traktowania wnioskodawców. W odniesieniu natomiast do zapewnienia jawności rozliczenia dotacji, Kolegium Izby stwierdza, że w przedmiotowej Uchwale nie zawarto regulacji odnoszących się do jawności rozliczenia udzielonych dotacji, pomimo obowiązku wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Analiza treści badanej uchwały prowadzi również do wniosku, że Rada Gminy w Dobroniu przy jej podejmowaniu przekroczyła zakres upoważnienia wynikający z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Do takich regulacji należy zaliczyć § 11 ust. 2-5, które odnoszą się do treści umowy o dotację. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został bowiem upoważniony do ustalania treści umowy zawieranej z podmiotem starającym się o dotację. Kwestię tę reguluje art. 221 ust. 3 powołanej ustawy, gdzie wskazano obowiązkowe elementy takiej umowy. Kolegium Izby podkreśla również, że zawarcie umowy i w konsekwencji zlecenie zadania do realizacji z podmiotem ubiegającym się o dotację oraz udzielenie dotacji związane jest ze sferą wykonania uchwały podjętej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 221 ust. 4, którą to sferę realizuje organ wykonawczy jednostki, decydując również, jakie elementy – poza obowiązkowymi wynikającymi z powołanego art. 221 ust. 3 - będzie zawierała umowa o dotację. Wobec powyższego ustalanie elementów umowy zawieranej z podmiotem ubiegającym się o dotację nie powinno być objęte regulacją takiej uchwały. Przekroczenie zakresu upoważnienia przez Radę Gminy nastąpiło również w rozdziale 6: Rozliczenie dotacji, w § 12 ust. 2, w którym wskazano terminy składania sprawozdań z realizacji przedsięwzięcia. Stosownie zaś do zakresu upoważnienia wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący posiada upoważnienie do określenia sposobu rozliczenia dotacji, a termin jej rozliczenia jest ustalany w umowie, co wynika z art. 221 ust. 3 pkt

5 wskazanej ustawy. Nadto, zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy w Dobroniu przekroczyła zakres upoważnienia w § 8 pkt 1 Uchwały, ustalając że wniosek złożony przez wnioskodawcę stanowi podstawę do ujęcia kwoty dotacji na jego finansowanie w projekcie budżetu lub w projekcie uchwały w sprawie zmiany budżetu. Kolegium Izby podkreśla, że z art. 221 ust. 4 powołanej wyżej ustawy nie wynika uprawnienie rady do ustalania w uchwale dotyczącej trybu postępowania o udzielenie dotacji kwestii związanych z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, bądź z projektem budżetu. Sprawy te regulują odrębne przepisy odnoszące się do sporządzenia projektu uchwały budżetowej, jak również dotyczące uchwalania budżetu i podejmowania w nim zmian. Natomiast uchwalając uchwałę w zakresie trybu postępowania o udzielenie dotacji organ stanowiący winien ściśle przestrzegać upoważnienia wynikającego z przepisu ustawowego obejmującego takie upoważnienie, w badanym przypadku zawartego w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby zauważa nadto, że w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie należy umieszczać zapisów niedookreślonych, czy też nieostrych. W przedmiotowej Uchwale taki zapis zawarto w § 4 ust. 2 pkt 2) wskazując, że z dotacji nie mogą być finansowane lub dofinansowane zobowiązania klubu z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, kosztów obsługi zadłużenia, itp., jak również w § 2 pkt 2 ustalając, że przez projekt należy rozumieć przedsięwzięcie realizowane przez beneficjenta dotacji, stanowiące wydatki bieżące lub majątkowe, które w sposób bezpośredni przyczynią się do realizacji celu publicznego określonego w §3. Przy powyższym Kolegium Izby wskazuje, że przepisy prawa miejscowego winny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego - zasada ta została wyrażona między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA O/Gdańsk z 06.06.1995r. SA/Gd2949/94 PG/995/12/48). Odnosząc się natomiast do definicji dotacji zawartej w §2 przedmiotowej Uchwały, Kolegium Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący - nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego - uchwalając akt prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera uprawnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia definicji dotacji, ta zaś została zawarta w przepisach powołanej ustawy. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa (wyrok NSA z 25.03.2005 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989). Kolegium Izby wskazuje również, że badana Uchwała zawiera błędną numerację paragrafów, tj. brakuje w niej §10, po §11 jest §1, a po nim §12, co - z uwagi na rangę takiej Uchwały - akt prawa miejscowego, nie powinno mieć miejsca. Na marginesie przedmiotowego rozstrzygnięcia Kolegium Izby zwraca także uwagę, że prawidłowo §3 Uchwały, w którym określono cel publiczny z zakresu sportu powinien odnosić się do: zadania polegającego na sprzyjaniu rozwojowi sportu. Mając na względzie wyżej przedstawione nieprawidłowości zawarte w badanej Uchwale, Kolegium

Izby uznało za konieczne stwierdzenie nieważności tego aktu w całości i orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.



Przewodniczący  
Kolegium

Prezes RIO w Łodzi  
Ryszard Krawczyk