



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 10 sierpnia 2020 r.

Poz. 6349

### UCHWAŁA NR 18/815/2020

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 sierpnia 2020 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 2019 r. poz. 2137 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień § 7 ust. 5-8 uchwały Nr XXIII/184/20 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie określenia warunków wspierania i finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Czempień, z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 6 lipca 2020 r. Rada Miejska w Czempiniu powołując się na art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie oraz art. 7 ust. 1 pkt 10), art. 18 ust. 2 pkt 15) i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) określiła warunki wspierania i finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Czempień.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXIII/184/20 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie określenia warunków wspierania i finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Czempień, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 5 sierpnia 2020 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z przepisu 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 określa przepis art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133). Przepis ten stanowi, że „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”. Wypełniając powyższą dyspozycję, Rada Miejska w Czempiniu w dniu 29 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/184/20 w sprawie określenia warunków wspierania i finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Czempień.

Rada Miejska w Czempiniu postanowieniem § 7 ust. 4-7 określiła zasady zwrotu przez beneficjentów otrzymanych dotacji, i tak:

"4. Dotacja podlega zwrotowi w zakresie, w jakim beneficjent wydatkował ją niezgodnie z przeznaczeniem lub jeżeli została ona udzielona nienależnie, bądź pobrana w nadmiernej wysokości.

5. Zwrot środków z dotacji następuje w terminie 15 dni od stwierdzenia okoliczności uzasadniających przesłanki określone w ust. 4, a w przypadku, gdy termin realizacji przedsięwzięcia był krótszy niż rok budżetowy – w terminie 15 dni od upływu terminu realizacji zadania.

6. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu gminy nalicza się w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia: a. przekazania z budżetu gminy dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem; b. upływu terminu do zwrotu dotacji nienależnej lub pobranej w nadmiernej wysokości.

7. Dotacje udzielone z budżetu gminy w części niewykorzystanej do końca terminu realizacji zadania podlegają zwrotowi w terminie 15 dni od upływu terminu realizacji zadania."

Kolegium wskazuje, że w art. 251 ustawy uregulowane zostały kwestie zwrotu niewykorzystanej w terminie dotacji w następujący sposób:

„1. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4.

2. W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale.

3. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

4. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

5. Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1-3”.

Natomiast w art. 252 ustawodawca uregulował kwestie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, następująco:

„1. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

2. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

3. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania.

4. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej.

5. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

6. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;

2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości”.

W ocenie Kolegium w przypadku dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub dotacji nienależnych, a także pobranych w nadmiernej wysokości zamieszczono informację o terminach zwrotu i terminach, od których nalicza się odsetki (§ 7 ust. 5 i 6 uchwały) to w odniesieniu do dotacji w części niewykorzystanej do końca terminu realizacji zadania zamieszczono tylko informację o ustawowym terminie zwrotu (§ 7 ust. 7 uchwały) natomiast brak jest informacji o odsetkach w przypadku gdy dotacja nie zostanie zwrócona w terminie, co może beneficjenta wprowadzić w błąd co do braku obowiązku zapłaty odsetek.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA 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).

Z powyższego wynika, że Rada Miejska określając zasady zwrotu dotacji zmodyfikowała lub podała niepełną regulację wynikającą z przytoczonych wyżej przepisów art. 251 ust. 1 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Rada Miejska ponadto postanowieniem § 7 ust. 8 ustaliła, że "złożenie przez beneficjenta sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 i 2, zaakceptowanego przez Burmistrza jest warunkiem ubiegania się przez beneficjenta o dotacje w kolejnych okresach".

W ocenie Kolegium zawarte w § 7 ust. 8 uchwały unormowanie ma charakter sankcyjny i wprowadzone zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej. Kolegium wskazuje, że żaden z przepisów ustawy o sporcie nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania sankcji na beneficjenta przy ewentualnym ubieganiu się beneficjenta o dotację w kolejnych okresach.

Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. 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 jakiegokolwiek 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 to jest to przekroczenie kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl); LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest

upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wykluczają zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Poza sporem jest fakt, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Postanowienia aktów prawa miejscowego, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisami ustawy o sporcie.

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium stwierdziło, że postanowienia § 7 ust. 5-8 uchwały zostały podjęte z naruszeniem przepisów wskazanych w uzasadnieniu i postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
Grażyna Wróblewska  
(-) z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.