



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 grudnia 2018 r.

Poz. 5407

UCHWAŁA NR XXIX/3243/2018

z dnia 11 grudnia 2018 r.

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W RZESZOWIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały Nr LXVII/1592/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 13 listopada 2018 roku w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Miasto Rzeszów z udziałem przedstawicieli Gminy Miasta Rzeszowa - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18a ust.3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 561) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 roku, poz. 994 ze zm.)

s t w i e r d z a

nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 roku poz. 362), art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. z 2018 r., poz. 1263) oraz istotnego naruszenia art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 15 listopada 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała Nr LXVII/1592/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 13 listopada 2018 roku w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Miasto Rzeszów. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie. Badając przedmiotową uchwałę w trybie nadzoru, ustaliło stan faktyczny i wszczęło postępowanie nadzorcze uchwałą Nr XXVIII/3095/2018 z dnia 27 listopada 2018 roku.

W oparciu przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 27 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Rada Miasta Rzeszowa określiła warunki i tryb finansowania zadania własnego w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu poprzez udzielanie dotacji w tym:

- cele publiczne z zakresu sportu, które zamierza osiągnąć w wyniku udzielonych dotacji.
- warunki otrzymania dotacji,
- tryb postępowania o udzielenie dotacji,
- sposób kontroli wykonywanego zadania i wykorzystania dotacji,
- sposób rozliczania udzielonej dotacji,

W § 1 ust. 10 uchwały postanowiono, że jeśli otrzymana dotacja po stronie klubu stanowić będzie pomoc publiczną, w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tj. Dz. Urz. UE C 326/47 z dnia 26.10.2012 r.), warunkiem rozpatrzenia wniosku o dotację jest łącznie:

- 1) dochowanie ze strony klubu wymagań z rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*;
- 2) przedstawienie przez klub dokumentów i informacji określonych w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*.

W § 1 ust. 8 uchwały określono, że dotacja może być przyznana w wysokości do 90 % planowanych kosztów realizacji zadania. W § 2 uchwały przewidziano, że udzielenie dotacji odbywa się w drodze otwartego konkursu, który ogłasza Prezydent Miasta Rzeszowa. Określono wymogi formalne dotyczące ogłoszenia, zakres wniosku o dotację i dokumenty wymagane do złożenia wniosku. Zgodnie z uchwałą konkursy mają być ogłaszane kilka razy w ciągu roku budżetowego.

W § 2 ust. 11 uchwały postanowiono, że przy wyborze wniosków Komisja Konkursowa bierze pod uwagę: liczbę szkolenych zawodników i reprezentowany przez nich poziom sportowy, zasoby kadry szkoleniowej, dostępność do bazy sportowej, tworzenie warunków do podejmowania aktywnego trybu życia przez mieszkańców Rzeszowa oraz prawidłowość rozliczenia dotacji w roku poprzednim. Z § 2 ust. 12 uchwały wynika, że Prezydent Miasta Rzeszowa przyznaje dotacje w drodze zarządzenia, w terminie do 7 dni od przedstawienia mu protokołu z prac Komisji Konkursowej.

Przedstawiciele Gminy Miasto Rzeszów, odnosząc się do przedstawionych powodów wszczęcia postępowania nadzorczego, stwierdzili w szczególności, co następuje:

1. Z przedkładanych przez kluby sportowe statutów funkcjonujących jako stowarzyszenia oraz klubu Stal Rzeszów działającego w formie spółki wynika, że nie działają one w celu osiągnięcia zysku, nie dokonują podziału zysku i tym samym brak jest podstawy prawnej do zgłoszenia Prezesowi Urzędu Konkurencji i Konsumentów projektu uchwały na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

2. W zakresie wysokości przyznawanej dotacji do 90% planowanych kosztów realizacji zadania komisja konkursowa kieruje się kryteriami oceny zawartymi w § 2 ust. 11 uchwały, w ramach oceny wniosków zgodnie z ogłoszeniem o konkursie bierze pod uwagę między innymi znaczenie dyscypliny sportowej dla Miasta Rzeszowa, zgodność ze strategią rozwoju sportu oraz osiągnięcia klubów sportowych. W kilkakrotnie ogłaszanych przez Prezydenta Miasta Rzeszowa postępowaniach o udzielenie dotacji bierze udział wiele klubów sportowych, które w związku z przyznaniem dotacji w niższej niż wnioskowana wysokości są zobowiązane do przedłożenia zaktualizowanego kosztorysu realizacji zadania.

3. Pojęcie „konkursu” jako trybu zastosowanego do wyboru wniosku zostało niewłaściwie użyte w uchwale i jest nieścisłe, gdyż w istocie chodziło o nabór wniosków o udzielenie dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Do wyłącznej właściwości rady gminy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W świetle art. 40 ust. 1 oraz art. 42 cyt. ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 roku poz. 1523). Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego wskazane zostało zadanie polegające na tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu.

W badanej uchwale organ stanowiący postanowił, że otrzymana dotacja po stronie klubu sportowego może stanowić pomoc publiczną i zobowiązał go do dochowania wymagań odnoszących się do pomocy *de minimis* oraz przedstawienia dokumentów i informacji odnoszących się do pomocy publicznej i pomocy *de minimis* (§1 ust. 10 uchwały). W uchwale nie podano okresu obowiązywania uchwały. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Projekt badanej uchwały nie został przedłożony w tym trybie mimo, że została podjęta badana uchwała przewidująca udzielenie pomocy *de minimis*

w § 1 ust. 10 uchwały. Uchwała nie zawiera również przepisu dotyczącego ograniczenia udzielenia pomocy *de minimis* zgodnie z czasem obowiązywania rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013, to jest do dnia 31 grudnia 2020 roku. Omówione powyżej obowiązki przedkładania projektów programów pomocowych, zdaniem Kolegium Izby, stanowią niezbędny element procedury podejmowania uchwał przewidujących udzielenie pomocy *de minimis*. Warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że podjęcie badanej uchwały jako przewidującej udzielenie pomocy *de minimis*, nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o pomocy publicznej, gdyż przed jej uchwaleniem projekt uchwały powinien być zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Podjęta w przedmiotowej sprawie Uchwała Rady Miasta Rzeszowa jest aktem prawa powszechnie obowiązującym na terenie Miasta Rzeszowa. Jako akt prawa miejscowego winna być zredagowana w taki sposób, aby adresat jej przepisów wiedział nie tylko kiedy, ale i na jakie wydatki może mu przysługiwać dotacja celowa na realizację zadania własnego gminy. Na mocy art. 27 ust. 2 cyt. wyżej ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały warunki i tryb finansowania zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka zamierza osiągnąć. Zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach 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 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.

W § 2 ust. 11 i 12 badanej uchwały Rada Miasta Rzeszowa określiła, że dotacja może być przyznana w wysokości do 90 % całości planowanych kosztów realizacji zadania. Po przedstawieniu Prezydentowi Miasta protokołu z prac komisji konkursowej, która dokonuje wyboru wniosków uwzględniających liczbę szkolonych zawodników i reprezentowany przez nich poziom sportowy, zasoby kadry szkoleniowej, dostępność do bazy sportowej, tworzenie warunków do podejmowania aktywnego trybu życia przez mieszkańców Rzeszowa oraz prawidłowość rozliczenia dotacji w roku poprzednim, dotację przyznaje Prezydent Miasta Rzeszowa.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie ustalił wysokości dotacji dla klubu sportowego przeznaczonej na sfinansowanie zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Wysokość dotacji wymaga konkretyzacji w ramach uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wydanej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Rada Miasta Rzeszowa określając jedynie górną granicę dotacji celowej dla klubu sportowego na sfinansowanie zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, nie dopełniła obowiązku określenia wysokości dotacji. W świetle tak przyjętej konstrukcji prawa miejscowego, to nie organ stanowiący, lecz organ wykonawczy będzie faktycznie decydował o wysokości przyznanej beneficjentowi dotacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponując kompetencją ustawową do określania zasad udzielania dotacji celowe, w tym wysokości dotacji, powinien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać. Podkreślić należy również, że organ stanowiący przysługującej mu kompetencji ustawowej nie może scedować na organ wykonawczy. (por. wyrok WSA sygn. I SA/Sz52/12 w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 roku).

Należy wskazać, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 lipca 2018 r. Sygn. akt I SA/Rz 266/18 wyrażony został pogląd, że nieokreślenie wysokości możliwej do uzyskania przez ubiegające się podmioty dotacji (stawki dotacji) przyznanej na podstawie ustawy o sporcie oznacza pozostawienie dowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy, to zaś z kolei nie znajduje uzasadnienia w regulacjach ustawowych. Ustawa o sporcie stanowi bowiem, iż warunki i tryb finansowania zadania własnego, jakim jest między innymi tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu, stanowi kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, który może

dokonywać tego w drodze uchwały. Ponadto, z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwalanie aktów prawa miejscowego należy do organu stanowiącego gminy, jakim jest rada gminy. W tej sytuacji faktyczne ukształtowanie kompetencji w tym zakresie w sposób oznaczający *de facto* przeniesienie tych uprawnień na organ wykonawczy uznać należy za sprzeczne z prawem. Zasada jawności i przejrzystości w gospodarowaniu środkami publicznymi, której znaczenie jest kluczowe i niepodważalne, wymaga pewności po stronie podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie, co do wysokości możliwej do uzyskania pomocy. Pozostawienie zaś dowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy oznacza uchybienie tym zasadom i narusza też reguły pewności obrotu. Z tego względu brak określenia stawek dotacji należy uznać za naruszenie prawa.

Odnosząc się do argumentów podniesionych przez przedstawicieli Miasta Rzeszowa w zakresie ustalenia wysokości dotacji należy stwierdzić, że część istotnych regulacji związanych z wyborem wniosku zawierana jest w ogłoszeniu Prezydenta Miasta Rzeszowa o konkursie, co świadczy o tym, że to organ wykonawczy w tym zakresie przejął wyłączną kompetencję organu stanowiącego do określenia kryteriów wyboru wniosku i tym samym ustalenia wielkości dotacji. W związku z powyższym należy stwierdzić, że w przyjętym kształcie uchwała nie daje pewności po stronie podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie, co do wysokości możliwej do uzyskania pomocy i wymagała uzupełniania o kryteria stosowane w ogłoszeniu o konkursie w ścisłym powiązaniu z koniecznością aktualizacji kosztorysu zadania do wielkości środków w uchwalonym budżecie.

Rada Miasta Rzeszowa przewidziała, że wybór oferty następuje w drodze konkursu. Z art. 43 ustawy o finansach publicznych wynika zasada, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Należy nadmienić, że z uwagi na regulację art. 27 i 28 ustawy o sporcie każdy klub sportowy, który złoży ofertę spełniającą wymagania uchwały podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, może otrzymać dotację celową. W związku z tym należy podzielić stanowisko przedstawicieli Miasta Rzeszowa, że użycie sformułowania o „konkursie” przy nieustaleniu obiektywnych wag kryteriów jest niewłaściwe, gdyż zgodnie z ustawą o sporcie i podjętą uchwałą nie chodzi o wybór jednego najlepszego wniosku, lecz o udzielenie wsparcia wielu klubom sportowym.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

PREZES

dr Zbigniew K. Wójcik