

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 19 grudnia 2006 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie  
następującym:

Przewodniczący	S. WSA Kazimierz Włoch
Sędziowie	Asesor Małgorzata Niedobyłska /spr./
	NSA Jacek Surmacz

Protokolant sek.sąd. Beata Janczewska

po rozpoznaniu w Wydziale I Finansowym w dniu 19 grudnia 2006r.

sprawy ze skargi Gminy Miejskiej Jarosław

na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

z dnia 19 września 2006 r. nr XXVI 1/6321/2006

w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wprowadzenia  
zmian w budżecie miasta na 2006 r.

- 1) oddala skargę,
- 2) zwraca skarżącej Gminie Miejskiej Jarosław kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych uiszczoną tytułem wpisu.

**Uzasadnienie**

Uchwałą Nr 723/LX/06 z dnia 24 lipca 2006r. Rada Miasta Jarosławia dokonała w budżecie miasta Jarosławia na rok 2006 zmian, polegających na:

- zmniejszeniu wydatków budżetu miasta zaplanowanych w dziale 757 „Obsługa długu publicznego” rozdziale 75704 „Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego” § 8020 „Wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji” o kwotę 200 000 zł
- zwiększeniu wydatków budżetu miasta w dziale 750 „Administracja publiczna” rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” § 2820 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom” w kwocie 200 000 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania w zakresie „promocji miasta poprzez sport na poziomie ekstraklasy”, które to zadanie zostanie zlecone w trybie otwartego konkursu ofert.

W toku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności powyższej uchwały, Gmina Miejska Jarosław wnosząc o utrzymanie uchwały w mocy podniosła, iż promocja gminy nie jest objęta odrębną regulacją prawną, a zatem gmina nie podlega ustawowym ograniczeniom w wyborze formy promocji miasta. Ponadto skoro powyższe zadanie nie jest objęte regulacją art. 4 ust 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, to zlecenie jego wykonania podmiotom spoza sektora finansów publicznych i nie nastawionym na zysk może nastąpić w trybie określonym uchwałą Rady Miasta Jarosławia.

Uchwałą z dnia 19 września 2006r. nr XXVI 1/632172006 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie stwierdziło nieważność w/w uchwały budżetowej. W ocenie organu nadzoru powyższe zmiany w budżecie Miasta Jarosławia na 2006r. dokonane zostały z naruszeniem art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), określanej dalej jako u.fin. publ., w zw. z art. 6 i 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), określanej dalej jako u.sam.gm. oraz art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155 poz. 1298 ze zm.), określanej dalej jako ustawa o sporcie kwalif.

Ponieważ w myśl powołanego przepisu art.167 ust.2 u.fin.publ. wydatki budżetów

jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczane na realizację zadań określonych w ustawach, to promocję gminy należy łączyć z zadaniami gminy wynikającymi z ustaw. W ocenie Kolegium RIO zaplanowane zadanie nie jest zadaniem gminy, bo dotyczy finansowania zadań z zakresu sportu kwalifikowanego, przewidzianych do realizacji przez polski związek sportowy oraz podmioty działające z jego upoważnienia (art.3 pkt 3 ustawy o sporcie kwalif.). Z przedstawionego bowiem w postępowaniu nadzorczym ogłoszenia Burmistrza Miasta Jarosławia o otwarciu konkursu na realizację zadania: „promocja miasta przez sport na poziomie ekstraklasy” wynika, że w jego ramach przewidziano:

- realizację przedsięwzięć z zakresu koszykówki na poziomie ekstraklasy,
- organizację znaczących imprez i widowisk sportowych o randze ogólnopolskiej i międzynarodowej,
- organizację imprez i zawodów sportowo-rekreacyjnych dla mieszkańców Jarosławia i okolic,
- udział czołowych jarosławskich zespołów w rozgrywkach ligowych.

Wskazanie w ustawie o sporcie kwalif. podmiotów uprawnionych do organizowania współzawodnictwa w sporcie kwalifikowanym wyklucza możliwość wykonywania lub zlecania tych zadań innym podmiotom przez gminę. Natomiast uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sportu kwalifikowanego ograniczone zostały do możliwości poznawania stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień zawodnikom, którzy osiągnęli wysokie wyniki sportowe.

Na powyższą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie Gmina Miejska Jarosław reprezentowana przez Burmistrza Miasta Jarosławia wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, domagając się jej uchylenia w całości. W skardze zarzucono, iż przedmiotowa uchwała naruszyła przepisy prawa materialnego tj. art. 7 ust. 1 pkt 18 u.sam.gm. oraz art. 176 ust. 3 u.fin.publ. Zdaniem strony skarżącej zadanie wprowadzone zakwestionowaną uchwałą do budżetu Miasta Jarosławia nie jest zadaniem z zakresu sportu kwalifikowanego, a jedynie zadaniem z zakresu promocji miasta, o którym mowa w art.7 ust.1 pkt 18 u.sam.gm., które jednak - w odróżnieniu od innych zadań wymienionych w art.7 ust.1 ustawy ustrojowej - nie jest objęta odrębną regulacją prawną. Gmina nie podlega więc ustawowym ograniczeniom odnoszącym się do wyboru formy promocji. Ponadto powyższe zadanie nie jest objęte regulacją art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, dlatego zlecenie jego wykonania podmiotom spoza sektora finansów publicznych i nie nastawionym na zysk może nastąpić zgodnie z art. 176 ust.3 u.fin.publ. w trybie określonym uchwałą Rady Miasta Jarosławia. W ocenie strony skarżącej zaskarżone rozstrzygnięcie zdaje się naruszać zasadę samodzielności gminy wynikającą z art.2 ust.3 ustawy ustrojowej.

W odpowiedzi na skargę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego i dodając, że art.7 ust.1 pkt 18 u.sam.gm. jako przepis o charakterze ustrojowo-kompetencyjnym nie może stanowić podstawy do zaplanowania wydatków na promocję.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:**

Skarga jest niezasadna.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie jest bezsporny, natomiast spór pomiędzy stronami dotyczy sposobu zakwalifikowania wydatków budżetu Gminy Miejskiej Jarosław, o których mowa w zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwale. Zgodnie ze stanowiskiem Kolegium RIO wydatki te zaplanowano na zdania z zakresu sportu kwalifikowanego, wykraczające poza zakres zadań gminy, zaś zdaniem strony skarżącej są to wydatki na promocję miasta,

mieszczące się w zakresie zadań własnych gmin na mocy art.7 ust.1 pkt 18 u.sam.gm.

W ocenie Sądu należy zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, że powołany przepis art.7 ust.1 pkt 18 u.sam.gm. nie może stanowić samodzielnej podstawy do zaplanowania wydatków z budżetu gminy, a sposób promowania gminy powinien znaleźć uszczegółowienie w przepisach ustawowych. Brak regulacji odnośnie form promocji nie może oznaczać - wbrew twierdzeniom skargi - braku jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie. Taka interpretacja stanowiłaby pole do nadużyć, gdyż wiele nieuprawnionych wydatków z budżetu gminy uzasadnianoby jej promowaniem, zwłaszcza, że pojęcie promocji ma szeroki i nieostry zakres znaczeniowy. Według „Słownika języka polskiego” Wydawnictwa Naukowego PWN S.A., promocja to działania zmierzające do zwiększenia popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia. Nie można zgodzić się z twierdzeniem strony skarżącej, że gmina nie podlega żadnym ustawowym ograniczeniom, co do form promocji miasta, a rozstrzygnięcie organu nadzoru narusza zasadę samodzielności gminy. W obszarze finansów publicznych obowiązuje zasada przeciwna, a mianowicie, że gminom wolno zaplanować wyłącznie takie wydatki, które są przewidziane prawem. Wyraźnie wynika to z treści art.167§2 u.fin.publ., który stanowi, że wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach. Oznacza to, że brak pozytywnej regulacji uniemożliwia wydatkowanie środków z budżetu gminy. W aktualnym stanie prawnym brak przepisów ustaw, na podstawie których gmina mogłaby zaplanować wydatki budżetowe przeznaczone na promocję miasta przez sport na poziomie ekstraklasy. W szczególności podstawy takiej nie mogą stanowić powołane przez Radę Miasta Jarosławia w zakwestionowanej uchwale przepisy art.18 ust.2 pkt 4 u.sam.gm. (upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały budżetowej) i art.184 u.fin.publ. (określa, co zawiera uchwała budżetowa), będące jedynie formalnoprawną podstawą podejmowania przez gminę uchwał w sprawie zmian w budżecie.

Nie można zapomnieć, że wszystkie zadania własne gmin, o których mowa w art.7 ust.1 u.sam.gm., mają zmierzać do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Uchwała Rady Miasta Jarosławia nie wskazuje, na co konkretnie miałyby być przeznaczone środki z budżetu jednostki samorządu, na czym miałyby polegać promocja i jakie wymierne korzyści mogłaby przynieść gminie. W ocenie Sądu ogólne wskazanie przeznaczenia środków na „promocję miasta przez sport na poziomie ekstraklasy” jest niewystarczające, gdyż nie sposób określić, czy ze wskazanych środków budżetowych byłyby finansowane wyłącznie zadania gminy w zakresie promocji czy również zadania nie będące zadaniami własnymi gmin, np. zadania innych podmiotów. Należy zauważyć, że w podstawie prawnej zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały brak wskazania, jakie zadanie gminy zostanie zrealizowane, a dopiero w postępowaniu nadzorczym Gmina Miejska Jarosław wyraziła stanowisko, że uchwała realizuje zadanie gminy określone w art.7 ust.1 pkt 18 u.sam.gm. W wyroku z dnia 6 grudnia 2000r. sygn. akt I SA/Gd 2038/99 OSP 2001/11/158 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że za zadanie własne gminy w rozumieniu art.7 ust.1 u.s.gm. można uznać promocję miasta jako centrum turystycznego, jeśli jej zakres (realny krąg potencjalnych klientów), forma, koszt i wiarygodność kontrahenta pozwala na racjonalne założenie, że wspólnota samorządowa osiągnie wymierne korzyści z napływu dodatkowej liczby turystów.

Z treści omawianej uchwały w żaden sposób nie wynika ani publiczny charakter zadania, ani to, jaką wymierną korzyść mogłaby odnieść wspólnota samorządowa.

Natomiast z wyjaśnień złożonych w postępowaniu nadzorczym, a w szczególności z treści ogłoszenia o konkursie ofert na realizację zadania z zakresu promocji miasta wynika, że w ramach tego zadania przewidziane są przedsięwzięcia z zakresu koszykówki na poziomie ekstraklasy, w szczególności poprzez organizację imprez, widowisk i zawodów sportowych oraz udział czołowych zespołów jarosławskich w rozgrywkach ligowych. Należy zauważyć, że tak określone zadania są w istocie zadaniami z zakresu sportu o charakterze profesjonalnym,

czyli w innym znaczeniu niż sport w rozumieniu ustawy z dnia 18 stycznia 1996r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2001 r. nr 81 poz. 889), za który uznaje się formę aktywności człowieka mającą na celu doskonalenie jego sił psychofizycznych, indywidualnie lub zbiorowo, według reguł umownych (art. 3 pkt 3 ustawy).

Wymienione wyżej okoliczności wskazują na to, że w istocie uchwała Rady Miasta Jarosławia miała na celu przyznanie dotacji na rzecz sportu kwalifikowanego, przez który należy rozumieć formę aktywności człowieka związaną z uczestnictwem we współzawodnictwie sportowym, organizowanym lub prowadzonym w określonej dyscyplinie sportu przez polski związek sportowy lub podmioty działające z jego upoważnienia (art.3 pkt 3 ustawy o sporcie kwalif.). Przedsięwzięcia związane z funkcjonowaniem sportu kwalifikowanego nie mieszczą się w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym i nie stanowią zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art.6 i art.7 u.s.gm. Uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego w zakresie finansowego wspierania sportu kwalifikowanego zostały ograniczone do - wyraźnie wskazanej w art.35 i art.37 ustawy o sporcie kwalif. - możliwości przyznawania stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień zawodnikom, którzy osiągnęli wysokie wyniki sportowe (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lipca 2006r. sygn. Akt ISA/GL 927/06 publik. OwSS 2006/4/114).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała Kolegium RIO w Rzeszowie nie narusza prawa, dlatego Sąd orzekł jak sentencji, w oparciu o przepis art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.), określanej jako ustawa p.p.s.a. O zwrocie uiszczanego wpisu orzeczono w oparciu o przepis art.225 ustawy p.p.s.a., gdyż stosownie do treści art.100 u.s.am.gm. postępowanie w niniejszej sprawie wolne jest od opłat sądowych.