



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 25 stycznia 2023 r.

Poz. 845

### UCHWAŁA NR 26.396.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 22 listopada 2022 r.

#### **w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LIX/577/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 października 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu na terenie Miasta Siedlce**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 599 z późn. zm.) oraz 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LIX/577/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 października 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu na terenie Miasta Siedlce, tj.:

- 1) § 7 ust. 2 w zakresie wyrazów, cyt. „w składzie zaopiniowanym przez właściwą komisję Rady Miasta Siedlce ds. sportu”;
- 2) § 7 ust. 3 w zakresie wyrazów, cyt. „której wysokość zaplanowana jest w budżecie Miasta Siedlce oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej”;
- 3) § 8 ust. 1 zdanie drugie o treści, cyt. „Natomiast jeżeli klub sportowy realizuje zadania przez cały rok budżetowy przedstawia sprawozdanie z jej wykorzystania nie później niż do 31 stycznia roku następnego”;
- 4) załącznika nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o przyznanie dotacji na wsparcie zadania z zakresu rozwoju sportu” w zakresie wyrazów, cyt. „ w okresie od..... do.....” oraz w zakresie pkt 5 części dotyczącej, cyt. „Uwagi, które mogą mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu”, ujętego w części III pn. „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania w ...r.”;
- 5) części pn. „Dodatkowe informacje” załącznika nr 2 do uchwały pn. „Sprawozdanie z wydatkowania dotacji przyznanej na wsparcie realizacji zadania z zakresu rozwoju sportu”,

z powodu istotnego naruszenia art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1599 z późn. zm.) oraz art. 221 ust. 4 i art. 250 pkt 3 w związku z art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), a także § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz.283).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Siedlce skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

## Uzasadnienie

W dniu 2 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LIX/577/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 października 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu na terenie Miasta Siedlce.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Tryb finansowania określony w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, winien być zgodny z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. W zakresie udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy stosować przepisy zawarte w art. 221 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu, w przypadku zadań innych niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia i kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczania.

W § 7 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Oceny złożonych wniosków dokona komisja powołana przez Prezydenta Miasta Siedlce, w składzie zaopiniowanym przez właściwą komisję Rady Miasta Siedlce ds. sportu, w którym określony będzie również regulamin pracy komisji”. Następnie w § 7 ust. 3 uchwały, Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „( ...) której wysokość zaplanowana jest w budżecie Miasta Siedlce oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje, odnoszące się do zaopiniowania składu powołanej przez Prezydenta Miasta Siedlce komisji ds. oceny złożonych wniosków o przyznanie dotacji na realizację przedsięwzięć w zakresie sportu, przez właściwą komisję Rady Miasta Siedlce ds. sportu, nie znajdują umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jak również w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Przytoczone przepisy ustaw odnoszą się do trybu udzielania dotacji, a nie do zasad udzielania.

Według słownika języka polskiego ([www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl)), „zasada” to sposób postępowania w danych okolicznościach, podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś, zaś „tryb” to procedura. Kolegium Izby, w ślad za stanowiskiem doktryny, wskazuje, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji. Natomiast pod pojęciem „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania” należy rozumieć zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno – technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację i aby dokonać prawidłowego rozliczenia dotacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym, co potwierdza wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2021 r. II GSK 1609/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22, czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07 w którym Sąd wskazał, cyt. sformułowanie „tryb udzielania” ma znaczenie bardziej techniczne (...), przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz terminy przekazywania dotacji”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje zawarte w § 7 ust. 2 badanej uchwały, dotyczące zaopiniowania przez właściwą komisję Rady Miasta Siedlce ds. sportu, składu powołanej przez Prezydenta Miasta Siedlce komisji ds. oceny złożonych wniosków, należy przyporządkować do zasad udzielania dotacji. Ponownego podkreślenia wymaga, iż w ocenie Kolegium Izby ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie, co oznacza, że organ stanowiący nie został upoważniony do określenia w badanej uchwale zasad i tym samym sposobu powoływania komisji konkursowej. Powyższe postanowienia Rady Miasta Siedlce w sposób istotny naruszają art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jak również

art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Niniejszymi zapisami organ stanowiący wkroczył w kompetencje organu wykonawczego.

Ponadto Kolegium Izby zaznacza, mając na uwadze uregulowania Rady Miasta Siedlce zawarte w § 7 ust. 3 odnoszące się do organu wykonawczego o treści, cyt. „Ocena komisji służy podjęciu decyzji przez Prezydenta Miasta Siedlce o przyznaniu dotacji celowej, której wysokość zaplanowana jest w budżecie Miasta Siedlce oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej”, są sprzeczne z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalenie budżetu gminy, natomiast wykonywanie uchwał rady gminy - zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - należy do wójta gminy. Również art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje zarząd. Przy powyższym należy mieć także na uwadze uregulowania wynikające z art. 250 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, według którego, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, zawiera umowę, która określa w szczególności wysokość dotacji.

Zatem organ stanowiący w uchwale budżetowej (bądź jej zmianie) określa ogólną kwotę środków pieniężnych zaplanowanych na dotacje celowe, natomiast organ wykonawczy, wykonując uchwałę, podjętą na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, ustala wielkość dotacji dla poszczególnych beneficjentów dotacji, mając na uwadze zabezpieczenie tych środków w budżecie miasta.

W § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce uregulowała termin przedstawienia sprawozdania z realizacji zadania, cyt. „ (...) Natomiast jeżeli klub sportowy realizuje zadanie przez cały rok budżetowy przedstawia sprawozdanie z jej wykorzystania nie później niż do 31 stycznia roku następnego”. Przepis art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych określa, że termin rozliczenia udzielonej dotacji i termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej nie może być dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale. Termin zwrotu dotacji, zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego określony został dnia 31 stycznia następnego roku. Z kolei zgodnie z art. 251 ust. 3 tej ustawy, w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Cytowanymi wyżej postanowieniami Rada Miasta Siedlce odniosła się do przedłożenia sprawozdania z wykorzystania udzielonej dotacji związanej z realizacją zadania tylko przez cały rok budżetowy, pominęła natomiast wykorzystanie udzielonej dotacji związanej z realizacją zadania rozpoczętego w trakcie roku budżetowego z terminem wykorzystania przypadającym na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego. Stanowi to niedopuszczalną modyfikację art. 250 pkt 3 w związku z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W załączniku nr 1 do badanej uchwały pn. „Wniosek o przyznanie dotacji na wsparcie zadania z zakresu rozwoju sportu” pod tytułem zadania, zawarto zapis, cyt. „w okresie od ..... do.....”. Zapis ten jest nieprecyzyjny, nie określa jakiego okresu dotyczy, czy np. okresu realizacji zadania, okresu wypłacania dotacji, czy też innego okresu. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Następnie w pkt 5, ujętym w części III pn. „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania w ...r.” załącznika nr 1 do badanej uchwały, zawarto zapis niedookreślony w swojej treści, cyt. „Uwagi, które mogą mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu”. Niniejsza regulacja jest nieprecyzyjna i niejasna, gdyż nie określa z nazwy, jakie uwagi powinny być wyszczególnione, które mają znaczenie przy ocenie kosztorysu. Stwarza to niedozwolony luz interpretacyjny, w sytuacji w której beneficjenci dotacji mieliby wątpliwość, co do wypełnienia tej części wniosku. W ocenie Kolegium Izby wymienione postanowienia uchwały pozwalałyby także na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż organ wykonawczy mógłby przyjąć różne kryteria oceny wniosków w tym zakresie. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zatem w badanej uchwale należało wymienić w sposób jednoznaczny katalog elementów wniosku o udzielenie dotacji, tj. uwagi, które mogą mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu.

W załączniku nr 2 do badanej uchwały pn. „Sprawozdaniu z wydatkowania dotacji przyznanej na wsparcie realizacji zadania z zakresu rozwoju sportu” jako element sprawozdania Rada Miasta Siedlce wymieniła, cyt. „Dodatkowe informacje”. Określenie to jest także nieprecyzyjne i niejasne, gdyż nie określa z nazwy, czego mają dotyczyć dodatkowe informacje. Stwarza to jednocześnie niedozwolony luz interpretacyjny, w sytuacji w której beneficjenci dotacji mieliby wątpliwość, co do wypełnienia tej części sprawozdania z wydatkowania dotacji. Organ wykonawczy mógłby również przyjąć różne kryteria w zakresie rozliczenia wydatkowania dotacji przyznanej na wsparcie realizacji zadania z zakresu rozwoju sportu. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W uchwale należało w sposób jednoznaczny

wymienić z nazwy, jakie dodatkowe informacje powinny znaleźć się w sprawozdaniu z wydatkowania dotacji przyznanej na wsparcie realizacji zadania z zakresu rozwoju sportu.

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, czy wyrokach WSA w Warszawie z dnia: 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 i 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22.

Ponadto z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich zawartych wyrażały intencje prawodawcy.

Końcowo Kolegium Izby zauważa, że w załączniku nr 1 do badanej uchwały pn. „Wniosek o przyznanie dotacji na wsparcie zadania z zakresu rozwoju sportu” w części III pn. „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania w .....r.” pod pozycją I „Koszty bezpośrednie”, 1. „Wynagrodzenia”, pkt 3 wymieniono „Stypendia sportowe” jako jedne z możliwych do poniesienia kosztów przez kluby sportowe w ramach dotacji na realizację przedsięwzięć w zakresie rozwoju sportu. Również w załączniku nr 2 do wniosku pn. „Sprawozdanie z wydatkowania dotacji przyznanej na wsparcie realizacji zadania z zakresu rozwoju sportu” wymieniono pod pozycją I „Koszty bezpośrednie”, 1. „Wynagrodzenia” pkt 3 „Stypendia sportowe” jako jedne z poniesionych kosztów przez kluby sportowe służące do rozliczenia dotacji. Natomiast w § 4 badanej uchwały, regulującym przeznaczenie dotacji, Rada Miasta Siedlce nie wymieniła „stypendium sportowego” w katalogu wydatków ponoszonych przez kluby sportowe w ramach dotacji na realizację przedsięwzięć w zakresie sportu. Powyższe rozbieżności wskazują na brak wewnętrznej spójności pomiędzy ustaleniem przez Radę Miasta Siedlce przeznaczenia dotacji określonej w załączniku nr 1 i nr 2 do badanej uchwały, a przeznaczeniem wskazanym w § 4 badanej uchwały. W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 5 ustawy o sporcie, dotacja na finansowanie zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu może być przeznaczona w szczególności na sfinansowanie stypendiów sportowych.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący**  
**Wojciech Tarnowski**