



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 4635

UCHWAŁA NR 2.37.2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 stycznia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXIX/677/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie warunków oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji w zakresie wspierania rozwoju sportu podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LXIX/677/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie warunków oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji w zakresie wspierania rozwoju sportu podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, z powodu istotnego naruszenia art. 27 ust. 2, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2023 r. poz. 2048) art. 43, art. 221 ust. 4, art. 250 pkt 3 w związku z art. 251 ust. 3, art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), a także § 6, § 135 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 służy Gminie i Miastu Grójec 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 22 grudnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXIX/677/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie warunków oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji w zakresie wspierania rozwoju sportu podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych.

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.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała m.in. art. 27 ust. 2 i art. 28 ustawy o sporcie. 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 § 4 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Z zastrzeżeniem ust. 5, udzielana dotacja może być przeznaczona na dofinansowanie:

- 1) realizacji programów szkolenia sportowego, w tym między innymi:
 - a) koszty zatrudnienia kadry szkoleniowej (trenerów, instruktorów);
 - b) koszty obozów szkoleniowych i zgrupowań
- 2) zakupu sprzętu sportowego, oraz odzieży sportowej zaliczanych do pozostałych środków trwałych zgodnie z § 6 ust. 3 pkt. 3 i 6 rozporządzenia z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020r. poz. 342), koszty utrzymania lub ulepszenia posiadanego sprzętu sportowego służącego uprawianiu sportu;
- 3) kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestniczenia w takich zawodach obejmujących w tym między innymi:
 - a) koszty obsługi sędziowskiej, medycznej i spikerskiej;
 - b) koszty zakupu pucharów, dyplomów i symbolicznych nagród;
 - c) koszty zakupu artykułów konsumpcyjnych, napojów regenerujących;
 - d) koszty transportu z i na zawody oraz rozgrywki w terminach wynikających z kalendarza zawodów i rozgrywek, w tym noclegów i wyżywienia w trakcie zawodów dla zawodników i trenerów;
 - e) koszty zabezpieczenia imprez sportowych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023r. poz. 616.);
 - f) koszty ochrony zawodów i służb porządkowych;
- 5) stypendiów sportowych;
- 6) Wynagrodzenia wypłacane zawodnikom przez klub sportowy za osiągnięcie wyników sportowych określonych w umowie o dotację;
- 7) Pokrycie wydatków bieżących z tytułu udziału klubu lub zawodnika w zawodach w określonej dyscyplinie sportu, w tym między innymi:
 - a) opłaty regulaminowe (w tym opłaty transferowe) wynikające z regulaminu zawodów i rozgrywek, z zastrzeżeniem postanowień ust. 5;
 - b) badań lekarskich;
 - c) ubezpieczeń zawodników;
 - d) zakupów leków i odżywek dla zawodników;
- 8) kosztów obsługi administracyjnej i finansowej związanych z realizacją projektu w wysokości nie wyższej niż 15% przyznanej dotacji;
- 9) Finansowanie kosztów używania pojazdu w celu dojazdu zawodnika na treningi, sparingi, szkolenia i mecze, na podstawie umowy o używanie pojazdu zawartej między klubem a zawodnikiem oraz ewidencji przebiegu pojazdu według stawki przewidzianej w przepisach określających warunki ustalania oraz sposób dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.”

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, tj. „Wniosku o przyznanie dotacji ze środków publicznych” w części tabelarycznej pn. III. Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania wyszczególniono w rodzajach kosztów m.in. wynajem obiektów (l.p. 1), akcesoria sportowe (l.p. 2), wynagrodzenie kadry technicznej (l.p. 3), odnowa biologiczna, fizykoterapia, masaże (l.p. 6), inne koszty - konieczne ze względu na formę realizowanego zadania (l.p. 12), które nie zostały wymienione w §4 ust. 4 badanej uchwały.

Użycie w § 4 ust. 4 pkt 1, 3 i 7 badanej uchwały zwrotu, cyt. „w tym między innymi” oraz w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, cyt. „inne koszty - konieczne ze względu na formę realizowanego zadania” pozostawia, zdaniem Kolegium Izby, swobodę Burmistrzowi Gminy i Miasta Grójec w decydowaniu o zakresie

dofinansowania podmiotu w zakresie wspierania rozwoju sportu. W ocenie Kolegium Izby takie rozwiązanie jest wadliwe. Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony - jako jedyny - do określania celu publicznego z zakresu sportu, to również tylko ten organ ma uprawnienia i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący katalogu wydatków, na które może zostać przeznaczona dotacja udzielana na warunkach wynikających z przedmiotowej uchwały. Za warunki i tryb finansowania w formie dotacji zadań własnych, wynikających z art. 27 ustawy o sporcie, należy uznać te wszystkie normy, które określają rodzaj zadań, na które dotacja może zostać udzielona, ciąg czynności czy sposób postępowania zmierzający do udzielenia dotacji oraz sposób przekazywania środków, a także wykaz zadań podlegających dofinansowaniu. Pozostawienie katalogu otwartego wydatków podlegających dofinansowaniu skutkuje zatem przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w wyżej wskazanym zakresie.

Ponadto rozbieżności pomiędzy § 4 ust. 4 badanej uchwały, a Załącznikiem Nr 1 do badanej uchwały wskazują również na brak wewnętrznej spójności w zakresie prawidłowego ustalenia przeznaczenia dotacji.

Podmiot występujący z wnioskiem o udzielenie dotacji, czy też przedstawiając sprawozdanie z rozliczenia dotacji powinien wiedzieć, jakie wydatki/koszty ma uwzględnić składając przedmiotowe dokumenty. Decyzja bowiem podmiotu zamierzającego ubiegać się o przyznanie realizacji zadania publicznego, powinna być zdeterminowana świadomością spełnienia warunków stawianych przez dotującego, co wymaga wiedzy na temat tych warunków w momencie składania wniosków o przyznanie dotacji w zakresie ściśle określonym przez organ stanowiący w przedmiotowej uchwale. Zapewnienie jawności w tym zakresie, ma na celu ochronę jednostki samorządu terytorialnego przed składaniem wniosków o przyznanie dotacji przez podmioty niespełniające stawianych warunków, a z drugiej strony chroni te podmioty przed ewentualnymi działaniami dotującego prowadzącymi do ich bezpodstawnej eliminacji z udziału w postępowaniu.

W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Wysokość dotacji udzielonej podmiotowi na realizację zadania wynosi do 90% całości planowanych kosztów realizacji projektu. Na całość planowanych kosztów realizacji projektu składać się będą środki pochodzące z dotacji i finansowy wkład własny.”

Natomiast w § 5 ust. 3 badanej uchwały uchwalono, cyt. „W przypadku gdy suma kwot wnioskowanych przez kluby sportowe zgodnie z ust. 1 przekracza środki finansowe zabezpieczone na ten cel w uchwale budżetowej, wysokość dotacji może zostać pomniejszona wszystkim wnioskodawcom, proporcjonalnie do wysokości wnioskowanych kwot. W takim przypadku warunkiem zawarcia umowy jest złożenie przez kluby sportowe zaktualizowanych wniosków w terminie 5 dni od dnia doręczenia wezwania do ich aktualizacji przez komisję oceniającą wnioski. W przypadku braku właściwej aktualizacji, wniosek o przyznanie dotacji zostanie odrzucony.”

W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje, określające wysokość dotacji, nie znajdują umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przyniesiony przepis ustawy nie odnosi się do zasad udzielania dotacji, lecz do trybu. Według słownika języka polskiego (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 I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2021 r. II GSK 1609/11, 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 sposób ustalenia wysokości dotacji należy przyporządkować do zasad udzielania dotacji, a nie do trybu postępowania o udzielenie dotacji. W art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego, tj. ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania i kontroli

wykonywania zleconego zadania. Oznacza to, że organ stanowiący nie został upoważniony do określenia – w badanej uchwale – zasad i tym samym sposobu ustalenia wysokości dotacji.

W ocenie Kolegium Izby regulacje dotyczące składania zaktualizowanych wniosków, a w przypadku braku właściwej aktualizacji ich odrzucenie, są sprzeczne z delegacją art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i nie zapewniają jawności postępowania o udzielenie dotacji.

W § 7 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, iż wnioski o udzielenie dotacji winny być złożone w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia o naborze wniosków. Powyższe sformułowanie nie zapewnia beneficjentowi pewności, co do konkretnego terminu, do którego może występować z wnioskiem. Należy zaznaczyć, iż w badanej uchwale Rada Miejska w Grójcu nie wyznaczyła terminu naboru wniosków. Wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. „stwierdzenie „tryb udzielania” ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...)”. W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu do składania wniosków o przyznanie dotacji mieści się w trybie postępowania w sprawie udzielania dotacji, o którym mowa w art. 221 ust. 4 ustawy – o finansach publicznych, a więc jego określenie należy do kompetencji organu stanowiącego.

Dodatkowo podkreślić należy, że powyższe wskazania w zakresie terminów mają służyć m. in. zapewnieniu jawności, która ma na celu, m.in. chronić uprawnione podmioty przed ewentualnymi działaniami dotującego prowadzonymi do ich bezpodstawnej eliminacji z udziału w postępowaniu. Obowiązek zapewnienia jawności w uchwale nie tylko nie może tej jawności ograniczyć, ale ma przede wszystkim obowiązek wprowadzenia zapisów tę jawność gwarantującą.

W § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Nabór wniosków ogłasza w drodze zarządzenia Burmistrz Gminy i Miasta Grójec, podając do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ogłoszenia na stronie internetowej Gminy i Miasta Grójec, na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy i Miasta w Grójcu oraz na stronie BIP Gminy i Miasta Grójec”. Ogłoszenie o naborze wniosków powinno zawierać m.in. informacje o terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty (§ 7 ust. 6 badanej uchwały).

Rada Miejska w Grójcu w badanej uchwale nie wskazała kryteriów oceny wniosku, jakimi ma się kierować komisja powołana zarządzeniem Burmistrza Gminy i Miasta Grójec, sedowała powyższe na Burmistrza Gminy i Miasta Grójec. Rada Miejska w Grójcu, dysponując kompetencją do określenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, powinna w uchwale w sposób jednoznaczny określić, jakie elementy (kryteria) będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15) zapewniając jawność postępowania o udzielenie dotacji. Organ uchwałodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie sedować na organ wykonawczy.

Ponownego podkreślenia wymaga, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz 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 załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji”.

W § 7 ust. 7 pkt 1 badanej uchwały określono w punktach co powinien zawierać wniosek klubu o udzielenie dotacji i tak w pkt 6 wymieniono potwierdzoną dokumentami informację o osiągnięciach sportowych.

Natomiast w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, tj. „Wniosku o przyznanie dotacji ze środków publicznych” w cz. IV. „Kosztyryś ze względu na źródło finansowania” pod tabelą w uwagach mogących mieć znaczenie przy ocenie kosztorysu, w nawiasie podano osiągnięcia sportowe zawodników za rok ubiegły.

W ocenie Kolegium Izby wymaganie złożenia potwierdzonej dokumentami informacji o osiągnięciach sportowych zawodników za rok ubiegły powoduje zawężenie kręgu potencjalnych beneficjentów dotacji mogących ubiegać się o dotacje, spełniających pozostałe wymogi, poprzez wykluczenie nowo powstałych klubów sportowych działających na obszarze Gminy i Miasta Grójec.

Ustawodawca w ustawie o sporcie określił podmioty mogące otrzymać dotacje na cele publiczne w zakresie sportu. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie kluby sportowe, działające na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działające w celu osiągnięcia zysku, mogą otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały organu stanowiącego.

Ustanowienie ograniczeń dla podmiotów ubiegających się o środki publiczne pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 43 ustawy o finansach publicznych, w myśl których prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

W § 7 ust. 8 pkt 1 badanej uchwały zobowiązano składającego wniosek o przyznanie dotacji do dołączenia oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami na rzecz Gminy i Miasta Grójec, Urzędu Skarbowego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, tj. „Wniosku o przyznanie dotacji ze środków publicznych” w części „Załączniki”, zobowiązano składającego wniosek o przyznanie dotacji o dołączeniu oświadczenia o nie zaleganiu z płatnościami na rzecz Gminy i Miasta Grójec i jego jednostek organizacyjnych, Urzędu Skarbowego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W ocenie Kolegium Izby, w obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do żądania od klubów sportowych informacji na temat zalegania bądź niezalegania z płatnościami wobec wyżej wymienionych podmiotów. Organ stanowiący, podejmując ww. uchwałę musi działać ściśle w ramach przyznanego upoważnienia przez ustawodawcę. Wprowadzenie ww. uregulowań w § 7 ust. 8 pkt 1 uchwały oraz w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały istotnie narusza przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97). Dodatkowo należy wskazać, iż uregulowania zawarte w § 7 ust. 1 pkt 8 badanej uchwały i Załączniku Nr 1 do badanej uchwały są ze sobą niespójne.

W § 9 ust. 2 badanej uchwały określono wzór umowy o dotację, zgodnie z Załącznikiem Nr 2.

Ponadto w § 9 ust. 7 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „W treści umowy można zamieścić postanowienia dopuszczające jej zmianę w drodze dwustronnego aneksu zawartego w formie pisemnej, z zastrzeżeniem, że zmiana tej umowy nie może spowodować zwiększenia kwoty dotacji celowej, ani istotnego odstępstwa od założeń zleconego projektu.”

Natomiast w § 9 ust. 8 badanej uchwały uchwalono, cyt. „W umowie można zawrzeć postanowienia dopuszczające dokonanie przez beneficjenta przesunięć pomiędzy finansowanymi pozycjami kosztorysu projektu do 25% istniejącej pozycji kosztorysowej bez konieczności zmiany umowy.”

Ww. uregulowania istotnie naruszają przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, należą one bowiem do kompetencji organu wykonawczego. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1 (a więc tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć). Natomiast art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych upoważnia i zobowiązuje radę gminy do ustalenia w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Wyżej przywołane przepisy ustaw nie upoważniają Rady Miejskiej w Grójcu do określenia regulacji związanych z umową na realizację zadania. W ocenie Kolegium Izby, kształtowanie postanowień umowy o udzielenie dotacji na realizację celu publicznego powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa, na podstawie którego dotacja ma być udzielona. Kompetencje uchwałodawcze organu stanowiącego nie dają podstaw do narzucenia stosowania przez organ wykonawczy określonej z góry treści umowy.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa, art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy stanowi zaś, że do zadań wójta należy m.in. określenie sposobu wykonywania uchwał.

Dodatkowo w § 9 ust. 9 badanej uchwały zobowiązano beneficjenta do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji na realizację umowy oraz wydatków dokonanych z tych środków, w § 9 ust. 10 w pkt 1 badanej uchwały do informowania o źródłach finansowania projektu we wszystkich materiałach, publikacjach, informacjach dla mediów, ogłoszeniach oraz wystąpieniach publicznych oraz w pkt 2 do umieszczania logo Gminy i Miasta Grójec na materiałach, w szczególności promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych dotyczących realizowanego projektu oraz na zakupionym sprzęcie i strojach sportowych, proporcjonalnie do wielkości innych oznaczeń w sposób zapewniający jego dobrą widoczność.”

Ww. postanowienia nie znajdują również uzasadnienia w przepisie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, jak i art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Nałożenie tych obowiązków na klub sportowy wykracza poza delegację wymienionych przepisów. Dodatkowo należy wskazać, iż obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej przez beneficjenta może wynikać jedynie z przepisów ustawowych.

Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r. II OSK 1042/19, cyt. „Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia”.

Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, znajduje zastosowanie przepis § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu.

W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu uchwaliła, cyt. „W terminie do 30 dni po upływie terminu, na który umowa była zawarta, beneficjent rozlicza się z wykorzystanej dotacji i z wykonania projektu.”.

Przepis art. 250 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 do dnia 31 stycznia następnego roku, natomiast według 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. Zatem w uchwale, w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji celowej dla klubów sportowych, jest krótszy niż rok podatkowy, Rada Miejska w Grójcu ustaliła dłuższy termin do rozliczenia dotacji celowej (30 dni) niż termin ustawowy wynoszący 15 dni. Stanowi to nieupoważnioną modyfikację art. 250 pkt 3 w związku z art. 251 ust 3 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z § 10 ust. 2 badanej uchwały, cyt. „Rozliczenie dokonywane jest poprzez przedłożenie do Urzędu Gminy i Miasta w Grójcu sprawozdania, zgodnego ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do niniejszej uchwały.”.

Załącznik nr 3 do badanej uchwały pn. „Sprawozdanie końcowe/ Sprawozdanie (częściowe*/końcowe*) z wykonania projektu (...) przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych” sugeruje, że podmiot, który otrzymał dotację będzie zobowiązany do złożenia więcej niż jednego sprawozdania. Tymczasem z uregulowania § 10 ust. 2 badanej uchwały wynika, że podmiot, który otrzymał dotację jest zobowiązany do przedłożenia sprawozdania. Z powyższego nie wynika zatem jakkolwiek obowiązek sporządzenia sprawozdania częściowego. Zgodnie z delegacją art. 221 ust 4 ustawy o finansach publicznych rada gminy w uchwale powinna w sposób wyczerpujący, niebudzący wątpliwości określić elementy sposobu rozliczania dotacji, gdyż jest to jej wyłączna kompetencja.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, że w treści nazwy Załącznika nr 3 do badanej uchwały oraz zamieszczonych w tym załączniku tabel w części II. „Sprawozdanie z wykonania wydatków” określono odnośniki (indeksy) z gwiazdką bez przypisania im treści w postaci objaśnień.

W ww. Załączniku nr 3 do badanej uchwały w cz. II. „Sprawozdanie z wykonania wydatków” zawarto pod tabelami zapis niedookreślony w swojej treści, cyt. „Uwagi, które mogą mieć znaczenie przy ocenie realizacji budżetu zadania oraz cz. III. „Dodatkowe informacje”.

Niniejsza regulacja jest nieprecyzyjna i niejasna, gdyż nie określa z nazwy, jakie uwagi powinny być wyszczególnione, które mają znaczenie przy ocenie realizacji budżetu zadania. 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 realizacji zadania w tym zakresie.

Określenie „Dodatkowe informacje” jest 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.

Również w treści załączników do badanej uchwały użyto wyrazów „itp.”, „inne” (Załącznik Nr 1), „np.” (Załącznik Nr 1 i 3). Uchwalając ww. zapisy organ stanowiący wprowadził regulacje, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

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.

W § 11 ust. 7 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sposobie wykorzystania dotacji wstrzymuje się przekazywanie kolejnych transz dotacji, a dotychczas przekazana kwota dotacji podlega zwrotowi wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania dotacji beneficjentowi.”

Odnosząc się do powyższego zapisu Kolegium Izby stwierdza, że cytowane postanowienia Rada Miejska w Grójcu wprowadziła bez podstawy prawnej oraz w sprzeczności z art. 251 - 252 ustawy o finansach publicznych, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określony w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Kwestie zwrotu dotacji, w tym dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem czy też pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, zostały uregulowane w przepisach art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym nie ma konieczności odrębnego ich regulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której ustawodawca przenosi prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji. Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący podejmując akt prawa miejscowego obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części tabelarycznej pn. „V. Inne wybrane informacje dotyczące zadania” w pkt 2 „Posiadane zasoby kadrowe - konieczne z punktu widzenia realizacji zadania (trenerzy, lekarze, masażyści, pracownicy administracji, inne)” utworzono tabelę, w której należy podać imię i nazwisko oraz pełnioną funkcję/stanowisko. W ocenie Kolegium Izby żaden z przywołanych - w podstawie prawnej - przepisów ustawy o sporcie nie upoważnia rady do stanowienia o obowiązku przedkładania imiennych list ww. kadry, na etapie ubiegania się o dotację. Na wysokość przekazanej dotacji nie mają bowiem wpływu dane osobowe osób zatrudnionych w dotowanym klubie.

Końcowo Kolegium Izby wskazuje, iż w badanej uchwale nie zachowano ciągłości numeracji punktów, tj. w § 4 ust. 4 po pkt 3 następuje pkt 5. Sposób redagowania i oznaczania poszczególnych jednostek redakcyjnych uchwał organów samorządu terytorialnego reguluje rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W myśl § 57 ust. 3 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu. Organ nadzoru podkreśla, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego i winna być tekstem o klarownej, przejrzystej strukturze, jak również o usystematyzowanej numeracji paragrafów, ustępów, punktów w celu zapewnienia adresatom ustanowionych norm zrozumiałości i komunikatywności prawa. Dostrzeżone naruszenie nie ma postaci kwalifikowanej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r. III SA/Wa 1608/19).

Reasumując, badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała nie zawiera obligatoryjnych unormowań, tj. nie określa w sposób precyzyjny niebudzący wątpliwości katalogu wydatków, na które może zostać przeznaczona dotacja, terminu składania wniosków, nie zawiera kryteriów (elementów) oceny wniosku, które są obowiązkowym elementem trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz zawęża krąg podmiotów ubiegających się o dotację.

Powyższe sprawia, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Z tego powodu konieczne było orzeczenie nieważności uchwały w całości. Nie może bowiem istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski