



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 2565

UCHWAŁA NR 28.453.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 grudnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXVII/645/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie ustalenia warunków oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji w zakresie wspierania rozwoju sportu podmiotom niezaliczanym 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 LXVII/645/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie ustalenia warunków oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji w zakresie wspierania rozwoju sportu podmiotom niezaliczanym 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) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 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 służy Gminie 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 6 listopada 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LXVII/645/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 października 2023 r. w sprawie ustalenia warunków oraz trybu postępowania o udzielenie dotacji w zakresie wspierania rozwoju sportu podmiotom niezaliczanym 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 ustawy o sporcie, z którego wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu (a więc tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć). Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony - jako jedyny - do określenia celu publicznego z zakresu

sportu, to również tylko ten organ ma uprawnienia i jednocześnie obowiązek określenia 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2014 r. I SA/Gl 524/14). Nieokreślenie zatem przez organ stanowiący, w badanej uchwale katalogu wydatków, na które może zostać przeznaczona dotacja stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

W § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Dotację celową z budżetu Gminy może otrzymać klub sportowy posiadający siedzibę i działający na terenie Gminy Grójec, niezaliczany do sektora finansów publicznych, nie działający w celu osiągnięcia zysku, realizujący cel publiczny z zakresu sportu”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis istotnie narusza art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, z którego wynika, że dotację celową z budżetu mogą otrzymać kluby sportowe działające na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Użycie w badanej uchwale wyrażenia „posiadający siedzibę i działający na terenie Gminy Grójec” powoduje wykluczenie z możliwości ubiegania się o dotację klubów sportowych działających na obszarze Gminy, a nie mających siedziby na terenie Gminy. Stwierdzenie nieważności tego zapisu jest zasadne, bowiem zapis ten zawęża krąg potencjalnych beneficjentów wyłącznie do klubów mających siedzibę i działających na terenie Gminy Grójec, a nie tylko działających na terenie tej Gminy.

W § 5 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała, cyt. „Warunkiem ubiegania się przez kluby sportowe o udzielenie dotacji na realizację zadania, którego cel publiczny określono w § 1 uchwały jest zrzeszenie w klubie sportowym zawodników uprawiających określoną dyscyplinę sportową i posiadających licencję zawodnika wydaną przez uprawniony do tego polski związek sportowy, kartę zgłoszenia lub inny dokument uprawniający do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym.”.

W ocenie Kolegium Izby w obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do stanowienia powyższych uregulowań. Zgodnie z cytowanym na wstępie przepisem art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, Rada Miejska w Grójcu była umocowana, a jednocześnie zobligowana do określenia w drodze uchwały, warunków i trybu finansowania zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego, polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka zamierza osiągnąć. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego zamierza udzielać dotacji celowej klubom sportowym, podstawę prawną dla tych działań stanowić będzie art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, zgodnie z którym klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymać dotację celową z budżetu tej jednostki z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, tj. art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do art. 221 ust. 4 ww. ustawy, tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Z powyższego wynika, że zarówno przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, jak też przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie dają podstaw do nakładania dodatkowych warunków, które musi spełnić klub sportowy, aby otrzymać dotację celową. Należy zauważyć, iż ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie zawarł tylko jeden warunek, wskazując, iż dotację może otrzymać klub sportowy, który nie działa w celu osiągnięcia zysku. Wskazanie zatem w badanej uchwale dodatkowego warunku, jakim jest posiadanie przez wszystkich zawodników zrzeszonych w klubie sportowym licencji wydanej przez uprawniony do tego polski związek sportowy, karty zgłoszenia czy też innego dokumentu uprawniającego do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym, wykracza poza delegację ustawową.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), 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 (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

W § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, iż udzielenie dotacji odbywa się w drodze otwartego konkursu ofert, który ogłasza Burmistrz Gminy i Miasta Grójec. Dalej w ust. 2 tego paragrafu, zawarła postanowienia, cyt. „Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o:

- 1) rodzaju zadania;
- 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania;
- 3) zasadach przyznawania dotacji;
- 4) terminach i warunkach realizacji zadania;
- 5) terminie składania ofert;
- 6) terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty.”.

Z zacytowanych wyżej postanowień uchwały dotyczących ogłaszania otwartego konkursu ofert wynika, iż terminy składania ofert wyznacza Burmistrz Gminy i Miasta Grójec. W wyjaśnieniu nr 1/11/23 z dnia 22 listopada 2023 r. Burmistrz Gminy i Miasta Grójec wskazał, cyt. „Niniejszym wyjaśniam, iż użyte w treści uchwały określenie „**oferta**” jest na potrzeby w/w uchwały tożsame z określeniem »**wniosek o udzielenie dotacji**«.”

Przepis 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 wolontariacie, sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Do niezbędnych elementów trybu postępowania o udzielenie dotacji, niewątpliwie, należy zaliczyć termin złożenia wniosku o jej przyznanie. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż Rada Miejska w Grójcu nie ustaliła w badanej uchwale terminu złożenia wniosków o przyznanie dotacji i tym samym scedowała tę czynność na organ wykonawczy.

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 prowadzającymi 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 gwarantujących.

Zdaniem Kolegium Izby brak określenia terminu złożenia wniosków oznacza, iż organ stanowiący nie określił w sposób właściwy wymogów formalnych, które muszą być spełnione przy udzielaniu dotacji. Stanowi to istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w zakresie, w jakim obliguje on radę do ustalenia trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji. 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 § 8 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Oferta klubu powinna zawierać w szczególności: (...)”, dalej w § 10 ust. 1 badanej uchwały wskazała, cyt. „Przy rozpatrywaniu ofert, dotyczących realizacji zadania uwzględnia się w szczególności: (...)”. Następnie w § 14 pkt 2 Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „ (...) zlecający zadanie dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności: (...)”. Użycie przez organ stanowiący sformułowań, cyt. „w szczególności” pozostawia, zdaniem Kolegium Izby, swobodę Burmistrzowi Gminy i Miasta Grójec w zakresie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu kontroli zleconego zadania. W ocenie Kolegium Izby pozostawienie organowi wykonawczemu przez organ stanowiący, katalogu otwartego w powyższym zakresie poprzez zastosowanie sformułowania „w szczególności”, narusza w sposób istotny przepisy art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, iż uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (tak: wyrok NSA (do 31.12.2003 r.) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich zawartych wyrażały intencję prawodawcy.

Następnie w § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, że szczegółowy wzór oferty określi zarządzeniem Burmistrz. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, to organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie i ten organ ma obowiązek w sposób jednoznaczny określić wszystkie elementy trybu ubiegania się o dotację. Określenie wzoru wniosku o udzielenie dotacji, jako element trybu postępowania o udzielenie dotacji, należy do organu stanowiącego. Scedowanie przez Radę Miejską w Grójcu swych kompetencji na organ wykonawczy istotnie narusza art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W § 13 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Grójcu wskazała, cyt. „Wzór umowy określi zarządzeniem Burmistrz”. Kolegium Izby zauważa, iż przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie nie daje delegacji ustawowej organowi stanowiącemu do nakładania, w akcie prawa miejscowego, obowiązku na organ wykonawczy w przedmiocie określenia, w drodze zarządzenia, wzoru umowy. Postanowienia umowy określił ustawodawca w art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 15 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Grójcu postanowiła, cyt. „Sprawozdanie z wykonania zadania określonego w umowie kluby sporządzają w terminie 30 dni po upływie terminu, na który umowa została zawarta”. Z kolei w ust. 2 tego paragrafu wskazała, cyt. „Wzór sprawozdania określi zarządzeniem Burmistrz.”.

Stosownie do art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący zobowiązany jest do określenia w uchwale – stanowiącej akt prawa miejscowego – m.in. sposobu rozliczania dotacji. Przywołany wyżej przepis obliguje zatem organ stanowiący do określenia sposobu rozliczania dotacji, czego nie uczyniła Rada Miejska w Grójcu w badanej uchwale, albowiem ustalenie wzoru sprawozdania scedowała na Burmistrza Gminy i Miasta Grójec, nie wskazując jego elementów. W konsekwencji Rada Miejska w Grójcu naruszyła w sposób istotny art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby zauważa, że przez scedowanie na Burmistrza Gminy i Miasta Grójec obowiązku określenia wzoru sprawozdania z wykonania zadania, badana uchwała nie zawiera uregulowań, które zapewniłyby jawność postępowania przy rozliczeniu dotacji, co nie spełnia wymogu 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 uchwały (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/Ol 384/15, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

Reasumując, badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała nie zawiera obligatoryjnych unormowań, np. nie określa katalogu wydatków, na które może zostać przeznaczona dotacja, nie określa terminu składania wniosków, który jest obowiązkowym elementem trybu postępowania o udzielenie dotacji, czy nie określa sposobu rozliczania dotacji, co może powodować niejasności w procesie jej wykonywania. Powyższe elementarne braki sprawiają, 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 uchwałą, 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