

Uchwała Nr 21.411.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 24 września 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 28/V/24 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę i Miasto Żuromin

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 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 28/V/24 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę i Miasto Żuromin, z powodu istotnego naruszenia art. 27 ust. 2 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 i Miastu Żuromin 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 5 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 28/V/24 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę i Miasto Żuromin.

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 Żurominie 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).

Tryb finansowania 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 rozliczenia.

W § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Żurominie postanowiła, cyt. „Termin składania wniosków na dotację ogłasza Burmistrz Gminy i Miasta Żuromin.”.

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. Również przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie upoważnia radę do określenia trybu finansowania zadania własnego.

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 Żurominie 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 tę jawność gwarantować.

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 § 4 ust. 5 badanej uchwały Rada Miejska w Żurominie postanowiła, cyt. „W przypadku stwierdzenia uchybień formalno-prawnych lub innych wad wniosku, Burmistrz Gminy i Miasta wzywa klub sportowy do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni od otrzymania wezwania do uzupełnienia. Wniosek, którego wad nie usunięto lub który nie został uzupełniony, pozostawia się bez rozpatrzenia.” Zawarcie w powyższym zapisie określenia „lub innych wad wniosku” powoduje, iż niniejsza regulacja jest nieprecyzyjna oraz niejasna, a także stwarza niedozwolony luz interpretacyjny. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy aktów prawa miejscowego należy redagować w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy. Posłużenie się przez Radę Miejską w Żurominie sformułowaniem niedookreślonym jest niedopuszczalne. Zapisy uchwały powinny precyzyjnie określić jakie „inne wady wniosku” oprócz wad formalno-prawnych mogą mieć miejsce w związku ze złożeniem wniosku o dotację.

W Załączniku Nr 1 do uchwały w części III. pn. „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji przedsięwzięcia” Rada Miejska w Żurominie zobowiązała wnioskodawcę do wskazania uwag, mających znaczenie przy ocenie wniosku, natomiast w Załączniku Nr 2 do uchwały w części III. pn. „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania:” zobowiązano beneficjenta dotacji do wskazania uwag mających znaczenie przy ocenie realizacji budżetu.

Niniejsze regulacje są nieprecyzyjne i niejasne, gdyż nie określają z nazwy, jakie uwagi powinny być wyszczególnione, które mają znaczenie przy ocenie wniosku czy też realizacji budżetu zadania. Stwarza to niedozwolony luz interpretacyjny, w sytuacji, w której beneficjenci dotacji mieliby wątpliwość, co do wypełnienia tej części załączników. 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 wniosku oraz realizacji zadania. Tak zredagowane zapisy stanowią naruszenie § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zgodnie z § 6 badanej uchwały, cyt.

- „1. Klub sportowy, który otrzymał dotację, jest zobowiązany do sporządzania sprawozdania z wykorzystania dotacji w terminie 30 dni po upływie terminu, na który umowa została zawarta.
2. Wzór sprawozdania, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.”.

W Załączniku Nr 2 do badanej uchwały pn. „SPRAWOZDANIE Z WYKORZYSTANIA UDZIELONEJ DOTACJI CELOWEJ w okresie od..... do.....” w tabeli zamieszczonej w części II pn. „Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów [w zł]” oraz w części III pn. „Rozliczenie ze

względu na źródło finansowania:" Rada Miejska w Żurominie zamieściła kolumny o treści, cyt. „Bieżący okres sprawozdawczy - w przypadku sprawozdania końcowego - za okres realizacji zadania”, co sugeruje, że podmiot, który otrzymał dotację, będzie zobowiązany do złożenia więcej niż jednego sprawozdania. Tymczasem z uregulowania § 6 ust. 1 badanej uchwały wynika, że podmiot, który otrzymał dotację jest zobowiązany do przedłożenia sprawozdania w terminie 30 dni po upływie terminu, na który umowa została zawarta. 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.

Rada Miejska w Żurominie w części V Załącznika Nr 2 pn. „SPRAWOZDANIE Z WYKORZYSTANIA UDZIELONEJ DOTACJI CELOWEJ w okresie od..... do.....” zobowiązała beneficjenta dotacji do wskazania dodatkowych informacji, nie precyzując, jakie dodatkowe informacje należy zamieścić w tej części sprawozdania.

Stwarza to 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 § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz 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 (do 2003.12.31) w Gdańsku 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 – jak już wyżej wskazano - 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 norm wyrażały intencje prawodawcy.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia w niej zawarte, a w szczególności brak koniecznych uregulowań, powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Brak określenia terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji, sprawia, że koniecznym jest wyeliminowanie badanej uchwały z obrotu prawnego. Niezawarcie w akcie prawa miejscowego niezbędnych postanowień (i tym samym niewypełnienie delegacji ustawowej) prowadzi do orzeczenia nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski