



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2022 r.

Poz. 8070

### UCHWAŁA NR 13.225.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 maja 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XL/451/2022 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu udzielania i rozliczania dotacji służących wspieraniu rozwoju sportu oraz kontroli ich wykorzystania na terenie gminy Jabłonna**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 599) 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr XL/451/2022 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu udzielania i rozliczania dotacji służących wspieraniu rozwoju sportu oraz kontroli ich wykorzystania na terenie gminy Jabłonna, z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133 z późn. zm.) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), a także § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę Gminie Jabłonna służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XL/451/2022 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu udzielania i rozliczania dotacji służących wspieraniu rozwoju sportu oraz kontroli ich wykorzystania na terenie gminy Jabłonna.

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 Gminy Jabłonna wskazała m. in. art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, określając w niej warunki i tryb udzielania i rozliczania dotacji służących wspieraniu rozwoju sportu oraz kontroli ich wykorzystania na terenie Gminy Jabłonna.

Na wstępie Kolegium Izby zauważa, że w analizowanej sprawie znajduje zastosowanie tryb finansowania, określony w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, który 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 rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielanie dotacji i jej rozliczania.

Do niezbędnych elementów trybu postępowania o udzielenie dotacji, niewątpliwie, należy zaliczyć termin złożenia wniosku o jej przyznanie. Wskazanie tej daty jest wytyczną dla potencjalnego beneficjenta, umożliwia rozpoczęcie procesu przyznawania dotacji oraz gwarantuje zapewnienie jawności postępowania, wymaganej wyżej cytowanym przepisem. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż Rada Gminy Jabłonna nie ustaliła w badanej uchwale terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym sędowała tę czynność na organ wykonawczy. Wyznaczenie tego terminu przyporządkowane jest do trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, co oznacza, że jego określenie 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 (...)”.

Natomiast w postanowieniach § 5 badanej uchwały Rada Gminy Jabłonna ograniczyła się do wskazania, cyt. „Wyboru projektów, na realizację których zostanie udzielona dotacja, dokonuje się w drodze ogłoszonego konkursu wniosków, o którym mowa w ust. 4” (ust. 3). „Wójt Gminy Jabłonna w drodze zarządzenia ogłasza otwarty konkurs wniosków, w którym określa:

- 1) wysokość kwoty środków przeznaczonych na dotację w ramach ogłoszonego konkursu;
- 2) zasady przyznawania dotacji;
- 3) termin i warunki realizacji projektu;
- 4) termin i miejsce składania wniosków;
- 5) termin, tryb i kryteria stosowane przy wyborze wniosków” (ust. 4).

Z zacytowanych wyżej postanowień uchwały dotyczących ogłaszania otwartego konkursu ofert wynika, iż terminy składania ofert wyznacza Wójt Gminy Jabłonna. W ocenie organu nadzoru, wskazane przepisy nie dają kompetencji organowi wykonawczemu do określenia terminu składania wniosków, to wyłączna domena organu stanowiącego, przy czym podkreślić należy, że ten istotny element trybu winien być uregulowany wyłącznie przez Radę Gminy Jabłonna w przedmiotowej uchwale. Tego uprawnienia Rada Gminy Jabłonna nie może przekazać Wójtowi Gminy Jabłonna.

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 prowadzącymi do ich bezpodstawnej eliminacji z udziału w postępowaniu. Obowiązek zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenie należy rozumieć w taki sposób, że organ stanowiący 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 składania wniosków o przyznanie dotacji, istotnie narusza art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, iż w § 1 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Jabłonna postanowiła, cyt. „Dotacji udziela się wnioskodawcy mającemu siedzibę na terenie Gminy Jabłonna, prowadzącemu działalność statutową na rzecz mieszkańców gminy Jabłonna i niedziałającemu w celu osiągnięcia zysku”, a w § 4 ust. 1 wskazała, cyt. „O dotację, o której mowa w § 1 pkt 3, może się ubiegać wnioskodawca działający mający siedzibę i prowadzący działalność sportową na terenie Gminy, niedziałający w celu osiągnięcia zysku”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy istotnie naruszają art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, z którego wynika, że dotację celową z budżetu mogą otrzymać kluby sportowe działające na obszarze danej jednostki. Użycie w uchwale wyrażenia, cyt. „mające siedzibę na terenie Gminy Jabłonna” powoduje wykluczenie z możliwości ubiegania się o dotację klubów sportowych działających na obszarze Gminy, a niemających siedziby na jej terenie. Tak sformułowane zapisy zawężają krąg potencjalnych beneficjentów wyłącznie do klubów mających siedzibę i działających na terenie Gminy Jabłonna, a nie tylko działających na terenie tej Gminy.

Następnie w § 5 badanej uchwały Rada Gminy Jabłonna wskazała, cyt. „W przypadku stwierdzenia uchybień formalno - prawnych lub innych wad wniosku, komisja wyznacza trzy dniowy termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku.” (ust. 9), „Wniosek, którego uchybień lub wad

nie usunięto, lub który nie został uzupełniony, pozostawia się bez rozpatrzenia.” (ust. 10). Użycie wyrażenia, cyt. "lub innych wad wniosku" może rodzić problemy interpretacyjne. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, postanowienia aktów prawa miejscowego należy redagować w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy. Rada Gminy Jabłonna nie może udzielić komisji uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia "innych wad" nie precyzując, jakie to mogą być wady. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania do usunięcia uchybień formalno-prawnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, jednak z zapisów uchwały powinno wynikać, o jakie wady chodzi. W ocenie Kolegium Izby brak doprecyzowania we wskazanym zakresie mogłoby doprowadzić do swobody działania komisji w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż komisja miałaby możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców, a ich niezłożenie i nieuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Ponadto Kolegium Izby ustaliło, iż w § 8 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Jabłonna uchwaliła zapis, zawierający niedookreślony w swojej treści zwrot, cyt. „(...) i inne nośniki informacji (...)”. Niniejsza regulacja jest nieprecyzyjna oraz niejasna, a także stwarza niedozwolony luz interpretacyjny, gdyż pozostawia do swobodnej oceny organu wykonawczego katalog dopuszczalnych „nośników informacji”. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie do aktów prawa miejscowego (a takim aktem jest badana uchwała), które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Mając na uwadze cytowane wyżej przepisy § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, posłużenie się przez Radę Gminy Jabłonna sformułowaniami niedookreślonymi jest niedopuszczalne, gdyż powinna precyzyjnie określić, jakie nośniki informacji podlegają kontroli. Wnioskodawca musi mieć jasność i pewność, co do tego, jakie urządzenia techniczne mogą zostać poddane kontroli.

W § 5 ust. 14 badanej uchwały zawarto postanowienia, cyt. „Wójt Gminy Jabłonna może pozostawić konkurs bez rozstrzygnięcia bez podania przyczyny lub odstąpić od zawarcia umowy z wnioskodawcą wybranym w drodze ogłoszonego konkursu w przypadku:

- 1) stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przy wyborze wniosków;
- 2) wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodujących, że zakończenie procedury wyborem wniosku lub zawarciem umowy nie leży w interesie publicznym, a zmiany tej nie można było wcześniej przewidzieć”.

W ocenie Kolegium Izby, w obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do wprowadzania w badanej uchwale zacytowanych uregulowań dotyczących unieważnienia konkursu. Organ stanowiący, podejmując uchwałę przedmiotowej materii, musi działać ściśle w ramach przyznanego upoważnienia przez ustawodawcę. Wprowadzenie uregulowań § 5 ust. 14 w badanej uchwale istotnie narusza przepisy wskazane w podstawie prawnej badanej uchwały.

Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych w tym przypadku w stosunku do organu wykonawczego. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom generalnej zasady legalizmu, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Akty prawa miejscowego, jako ustanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych stanowią źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Tak więc kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać, muszą one być określone jasno i ściśle na podstawie normy ustawowej. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi w związku z powyższym istotne naruszenie ww. przepisów kompetencyjnych. Stanowisko Kolegium Izby

w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 stwierdził, 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”. 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 kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

W § 5 ust. 14 badanej uchwały Rada Gminy Jabłonna wskazała, cyt. „Dotacja może być przyznana w wysokości do 85 % całości planowanych kosztów realizacji projektu”. W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje, określające wysokość dotacji, nie znajdują umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przytoczony przepis ustawy nie odnosi się do zasad udzielania dotacji, lecz do trybu. 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 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 2012 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 załatwienia 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. 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 ustalenia wysokości dotacji.

Końcowo Kolegium Izby zauważa, że w § 2 badanej uchwały Rada Gminy Jabłonna zamieściła definicje m.in. dotacji (pkt 1). Z przepisów kompetencyjnych zawartych w podstawie prawnej badanej uchwały nie wynika upoważnienie do wprowadzania definicji pojęć uregulowanych w przepisach powszechnie obowiązujących. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Zgodnie zaś z § 137 w związku z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Kolegium Izby zwraca uwagę, że zamieszczanie w akcie prawa miejscowego definicji uregulowanych w aktach wyższego rzędu narusza § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Nadto, Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 5 badanej uchwały nie zachowano ciągłości numeracji ustępów, gdyż podwójnie jest wskazany ustęp 14. Błąd ten stał się przyczyną niezachowania spójności i przejrzystości tekstu przedmiotowej uchwały. Kolegium Izby wskazuje, iż postanowienia uchwały powinny być wyrażone w kolejno następujących po sobie jednostkach redakcyjnych i żadne treści nie powinny się znajdować poza nimi, mając na uwadze § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej określonymi w § 57 ust. 2 ww. rozporządzenia, ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu - skrótem "ust." bez względu na liczbę i przypadek oraz

cyframi arabskimi bez kropki. Taka metoda redakcyjna jest niezwykle istotna z punktu widzenia powoływania przepisów oraz późniejszego ich odnajdywania (tak: Dębska M.M., Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, LexisNexis, 2013, Wydanie I). 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).

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. Wymienione w treści uzasadnienia nieprawidłowości, a w szczególności brak określenia terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji, spowodowały konieczność wyeliminowania jej 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 uchwały.

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**