



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4842

UCHWAŁA NR 6.85.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 4 marca 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 67.XII.2025 Rady Gminy Mochowo z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Mochowo

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr 67.XII.2025 Rady Gminy Mochowo z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Mochowo, tj.

- 1) § 4 ust. 4 w zakresie wyrazów „lub innych wad wniosku” oraz „którego wad nie usunięto lub”;
- 2) § 5 ust. 2;
- 3) Załącznika Nr 1 do uchwały pn. „Wniosek o przyznanie dotacji na wsparcie projektu sportowego o nazwie w okresie od do” części III. pn. „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania” w zakresie wyrazów „3) uwagi i wskazania klubu sportowego mogące mieć znaczenie przy ocenie planowanych kosztów” i części V. pn. „Inne dane w zakresie realizowanego zadania” w zakresie wyrazów „3) inne informacje związane z realizacją zadania, jakie klub uzna za istotne” oraz „klub zapoznał się z uchwałą Nr Rady Gminy Mochowo z dnia w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Mochowo”;
- 4) Załącznika Nr 2 do uchwały pn. „Sprawozdanie z wykonania zadania” w zakresie wyrazów „Uwagi dotowanego mogące (w jego ocenie) mieć znaczenie przy ocenie zrealizowanego zadania”;

z powodu istotnego naruszenia art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 z późn. zm.) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), a także § 6 i § 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 Mochowo 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 lutego 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 67.XII.2025 Rady Gminy Mochowo z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Mochowo.

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 Mochowo wskazała m.in. art. 27 ust. 2 i art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie 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 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 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 Gminy Mochowo postanowiła, cyt. „W przypadku stwierdzenia uchybień formalno-prawnych lub innych wad wniosku, Wójt Gminy wzywa klub sportowy do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni od otrzymania wezwania do uzupełnienia wniosku. Wniosek, którego wad nie usunięto lub który nie został uzupełniony, pozostawia się bez rozpatrzenia.”.

Zawarcie w powyższym zapisie określenia „lub innych wad wniosku” oraz „którego wad nie usunięto lub” powoduje, iż niniejsza regulacja jest nieprecyzyjna oraz niejasna, a także stwarza niedozwolony luz interpretacyjny. Mając na uwadze przepisy § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, posłużenie się przez Radę Gminy Mochowo sformułowaniem niedookreślonym jest niedopuszczalne. Zapisy uchwały powinny precyzyjnie określić jakie „inne wady wniosku” oprócz uchybień formalno-prawnych mogą mieć miejsce w związku ze złożeniem wniosku o dotację.

Dalej w § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Mochowo postanowiła, cyt. „Klub sportowy, któremu została udzielona dotacja celowa jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków”.

Ww. postanowienia nie znajdują uzasadnienia w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, jak i art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Nałożenie dodatkowych obowiązków na klub sportowy wykracza poza delegację wymienionych przepisów.

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”.

Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 NSA wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał (...)”. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (tak: wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07).

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.

Realizując kompetencję prawodawczą, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały pn. „Wniosek o przyznanie dotacji na wsparcie projektu sportowego o nazwie w okresie od do” w części III. pn. „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania” w pkt 3 Rada Gminy Mochowo zobowiązała wnioskodawcę do podania uwag i wskazań mogących mieć znaczenie przy ocenie planowanych kosztów, cyt. „3) uwagi i wskazania klubu sportowego mogące mieć znaczenie przy ocenie planowanych kosztów” i w części V. pn. „Inne dane w zakresie realizowanego zadania” w pkt 3 zobowiązała wnioskodawcę do podania innych informacji związanych z realizacją zadania, jakie klub uzna za istotne, cyt. „3) inne informacje związane z realizacją zadania, jakie klub uzna za istotne”.

Natomiast w Załączniku Nr 2 do badanej uchwały pn. „Sprawozdanie z wykonania zadania” zobowiązano beneficjenta dotacji do wskazania uwag mogących (w jego ocenie) mieć znaczenie przy ocenie zrealizowanego zadania, cyt. „Uwagi dotowanego mogące (w jego ocenie) mieć znaczenie przy ocenie zrealizowanego zadania”.

Niniejsze regulacje są nieprecyzyjne i niejasne, gdyż nie określają z nazwy, jakie uwagi powinny być wyszczególnione, które mają znaczenie przy ocenie planowanych kosztów jak i ocenie zrealizowanego zadania. W uchwale należało w sposób jednoznaczny wymienić również, jakie dodatkowe informacje związane z realizacją zadania powinny znaleźć się we wniosku.

Stwarza to niedozwolony luz interpretacyjny, w sytuacji, w której beneficjenci dotacji mieliby wątpliwość, co do wypełnienia tej części wniosku i sprawozdania. 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 kosztów, jak i realizacji zadania w tym zakresie.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak tego doprecyzowania powoduje powstanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, jak i art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zatem 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. 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.

Podmiot występujący z wnioskiem o udzielenie dotacji, czy też przedstawiając sprawozdanie z rozliczenia dotacji, powinien wiedzieć, jakie dane ma uwzględnić składając przedmiotowe dokumenty. Decyzja 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 prowadzonymi do ich bezpodstawnej eliminacji z udziału w postępowaniu.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, iż pozostawienie luki w zapisach dotyczących oświadczenia podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały w części V. pn. „Inne dane w zakresie realizowanego zadania”, cyt. „klub zapoznał się z uchwałą Nr Rady Gminy Mochowo z dnia w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Mochowo” może spowodować, że potencjalni beneficjenci nie wypełnią, bądź w nieprawidłowy sposób wypełnią wykropkowane miejsca, czego konsekwencją może być konieczność wezwania do uzupełnienia wniosku bądź nieważność złożonego wniosku zatem i w tym przypadku uregulowanie nie jest sformułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Takie działanie przeczy regułom stanowienia aktu prawa miejscowego, wynikającym z ww. załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA 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).

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

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski