

**Uchwała Nr 11.193.2022**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 26 kwietnia 2022 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 559/LIX/2022 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie warunków i trybu wspierania rozwoju sportu w Mieście Ostrołęka**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) 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 559/LIX/2022 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie warunków i trybu wspierania rozwoju sportu w Mieście Ostrołęka, z powodu istotnego naruszenia art. 27 ust. 2 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.).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Ostrołęka 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 7 kwietnia 2022 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 559/LIX/2022 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie warunków i trybu wspierania rozwoju sportu w Mieście Ostrołęka.

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.**

W § 1 badanej uchwały Rada Miasta Ostrołęki ustaliła, że wspieranie finansowe sportu następuje w formie dotacji celowej przyznanej klubowi sportowemu na warunkach i w trybie określonym badaną uchwałą oraz określiła, co należy rozumieć przez cel publiczny. W § 2 badanej uchwały Rada Miasta Ostrołęki określiła warunki otrzymania dotacji i przeznaczenie dotacji, następnie w § 3 tryb przyznawania dotacji, w § 4 pn. „umowa na realizację zadania” termin przekazania dotacji, formę umowy na realizację zadania, tryb jej zmiany, realizację umowy, a w § 5 termin, formę i elementy składowe sprawozdania z realizacji zadania. W podstawie prawnej badanej uchwały Rada Miasta Ostrołęki wskazała m.in. przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Z powyższych regulacji wynika, że w badanej uchwale zamieszczono zarówno regulacje określone w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, jak i postanowienia, które nie mieszczą się w upoważnieniu ustawowym, tj. w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, o czym poniżej.

W dniu 25 kwietnia 2022 r. Prezydent Miasta Ostrołęki złożył pisemne wyjaśnienia w sprawie badanej uchwały i podniósł, cyt. „W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano także przepis art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, zgodnie z którym tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania 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.

Przepis ten jednoznacznie wskazuje, iż znajdzie on zastosowanie jedynie w przypadku udzielania dotacji na zadania inne niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.). Ustawa o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie, w przepisie art. 4 ust. 1 określa w sposób kompletny zadania należące do sfery zadań publicznych.

Do sfery tej należy wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej (pkt 17 przywołanego przepisu). Wykładnia literalna przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych prowadzić musi do wniosku, iż przepis ten nie znajdzie zastosowania, w przypadku określania warunków udzielania dotacji na zadania określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w tym na zadania z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej."

Należy zgodzić się z treścią wyjaśnień Prezydenta Miasta Ostrołęki w zakresie, iż przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie znajdzie zastosowania, w przypadku określania warunków udzielania dotacji na zadania określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w tym na zadania z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej. Do pojęcia kultury fizycznej odnosi się art. 2 ust. 2 ustawy o sporcie, w myśl którego sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną.

Badaną uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zawiera ona bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Zgodnie z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może stanowić akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W ocenie Kolegium Izby żaden przepis prawa, przywołany przez Radę Miasta Ostrołęki w podstawie prawnej badanej uchwały, nie upoważnia organu stanowiącego do podjęcia uchwały w takim kształcie, jak uczyniła to Rada Miasta Ostrołęki, a w konsekwencji badana uchwała istotnie narusza przepisy art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie i art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z przepisem 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). Przepis ten nie zawiera upoważnienia do określenia przez radę gminy: warunków udzielania dotacji, trybu jej przyznawania, zagadnień związanych z umową na realizację zadania i sprawozdaniem z realizacji zadania.

Przywołany - w podstawie prawnej badanej uchwały - 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 o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Wyżej przywołany przepis ustawy nie upoważnia Rady Miasta Ostrołęki do określenia regulacji związanych z umową na realizację zadania. Postanowienia umowy określił ustawodawca w art. 250 ustawy o finansach publicznych, natomiast art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych obliuguje organ stanowiący do określenia sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, czego Rada Miasta Ostrołęki w badanej uchwale zaniechała.

Kolegium Izby podziela wyrażony przez WSA w Olsztynie w wyroku z 24 września 2019 r. II SA/OI519/19 pogląd, cyt. „Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji". Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji (tak: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r. II SA/GI 629/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2019 r. VIII SA/Wa 494/19, wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 r. II SA/Op 344/07, wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2019 r. II SA/Kr 136/19). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały (tak: wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 i z dnia 8 lutego 1996 r. SA/Gd 327/95).

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek

samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie tejże ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Szczególne zasady rozliczania środków pochodzących z dotacji ustawodawca zawarł w przepisach art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych, z których wynika m.in. że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (art. 251 ust. 1) oraz dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa wyżej (art. 252 ust. 2).

W aspekcie powyższych uregulowań nie budzi wątpliwości, że Rada Miasta Ostrołęki nie może pominąć w akcie prawa miejscowego obowiązku określenia w nim sposobu kontroli wykonywania - zleconego klubowi sportowemu - zadania. Podmiot ubiegający się o dotację musi wiedzieć, że środki te podlegają szczególnym zasadom rozliczenia, a ich wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem kontroli gminy. W badanej uchwale uregulowań w powyższym zakresie brak, mimo tego, że z ww. wyjaśnień Prezydenta Miasta Ostrołęki wynika, cyt. "W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano także przepis art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, zgodnie z którym tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania 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 powyższych wyjaśnień wynika, że badana uchwała podjęta została na podstawie przepisu art. 221 ust 4 ustawy o finansach publicznych, zatem powinna być z nim zgodna.

Jak ustaliło Kolegium Izby, w badanej uchwale Rada Miasta Ostrołęki nie określiła terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, do czego była zobowiązana, ustalając tryb przyznawania dotacji. Wymogu tego nie spełniają postanowienia § 3 ust. 2 badanej uchwały, z których wynika, że wnioski na realizację projektu mogą być składane przez cały okres roku budżetowego, w którym zadanie ma zostać zrealizowane.

Rok budżetowy jest rokiem kalendarzowym. Zgodnie z przepisem art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Z cytowanych wyżej postanowień badanej uchwały wynika, że o przyznanie dotacji można wystąpić w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia roku budżetowego, natomiast z § 4 ust. 2 badanej uchwały wynika, że dotacje przyznane zostaną przekazane nie wcześniej niż 14 dni przed rozpoczęciem realizacji zadania. Niniejsze zapisy badanej uchwały są niespójne z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych.

Następnie w § 3 ust. 12 badanej uchwały Rada Miasta Ostrołęki postanowiła, że wysokość przyznanej dotacji może być niższa od wnioskowanej przez klub sportowy, w takim przypadku warunkiem zawarcia umowy jest korekta złożonego wniosku. W ocenie Kolegium Izby żaden przepis ustawy nie daje Radzie Miasta Ostrołęki upoważnienia do warunkowania zawarcia umowy od zmiany treści wniosku na podstawie, którego ma być przyznana dotacja.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest słuszne stanowisko, iż uchwalając akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy musi mieć na względzie, iż akt ten winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych (tak: wyrok NSA z dnia 22 lipca 2011 r. II OSK 738/11). Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą 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 § 3 ust.7 i ust. 8 badanej uchwały Rada Miasta Ostrołęki postanowiła, że w przypadku stwierdzenia wad lub braków formalnych wniosku Prezydent Miasta Ostrołęki wzywa do ich usunięcia lub uzupełnienia wyznaczając odpowiedni termin, przy czym wniosek, którego braków nie usunięto w terminie lub który nie został uzupełniony, pozostawia się bez rozpoznania. W ocenie Kolegium Izby określenie terminu do usunięcia braków formalnych lub uzupełnienia wniosku o dotację należy do trybu udzielania dotacji, przy czym termin ten powinna określić Rada Miasta Ostrołęki w badanej uchwale i nie może tego uprawnienia przenieść na organ wykonawczy. 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 konsekwencji w badanej uchwale Rada Miasta Ostrołęki nie zawarła postanowień, które zapewniałyby jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

W ocenie Kolegium Izby regulacje odnoszące się do finansowania klubu sportowego w formie dotacji celowej z budżetu wynikają z przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie. Zgodnie z tym przepisem, klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2 tej ustawy, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Zatem Rada Miasta Ostrołęki uprzednio powinna podjąć uchwałę na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, z której wynikać będzie, że finansowanie klubu sportowego może odbywać się w formie dotacji celowej z budżetu gminy. Wówczas zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, organ wykonawczy może udzielić takiej dotacji z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Przepisem takim jest art. 221 ustawy o finansach publicznych. Przewiduje on dwie drogi udzielania dotacji.

Pierwsza dotyczy zadań określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wówczas ustawa ta reguluje tryb udzielania dotacji, sprawozdania z ich realizacji, kontroli ich wykonania, a teść umowy powinna uwzględniać art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, mając na uwadze art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Kolegium Izby zwraca uwagę, że żaden przepis prawa nie upoważnia Rady Miasta Ostrołęki do określenia: trybu przyznawania dotacji, postanowień w zakresie umowy na realizację zadania czy sprawozdania z wykorzystania dotacji.

Druga dotyczy innych zadań niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wówczas organ stanowiący zobowiązany jest, na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, do określenia w uchwale - stanowiącej akt prawa miejscowego - trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Organ wykonawczy udziela dotacji zgodnie z postanowieniami uchwały organu stanowiącego. Przywołany wyżej przepis nie upoważnia organu stanowiącego do określenia postanowień w zakresie umowy na realizację zadania, natomiast zobowiązuje od organ stanowiący do określenia sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia, czego Rada Miasta Ostrołęki w badanej uchwale zaniechała.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec  
LB-2106