



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22.05.2023 r.

Poz. 2429

Uchwała Nr 073/g290/D/23

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 11 maja 2023 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLVI/34/2023 Rady Gminy Wicko z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie trybu udzielenie dotacji z budżetu gminy Wicko, sposobu jej rozliczenia oraz kontroli zadań zleconych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nieangażujących w celu osiągnięcia zysku na zadania inne niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

orzeka nieważność:

§ 2 ust. 4,

§ 6 ust. 1 w zakresie słów „w szczególności”,

§ 10 ust. 5 i ust. 6

badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 18 kwietnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XLVI/34/2023 Rady Gminy Wicko z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie trybu udzielenie dotacji z budżetu gminy Wicko, sposobu jej rozliczenia oraz kontroli zadań zleconych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nieangażujących w celu osiągnięcia zysku na zadania inne niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 11 maja 2023 r.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, w kontekście przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że 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.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Wicko postanowiła w § 2, że:

1. Dotacje z budżetu gminy mogą być przyznawane tylko podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku (zwanymi dalej podmiotami uprawnionymi).

2. Dotacja może mieć charakter zarówno dotacji na działalność bieżącą, jak i inwestycyjną.

3. Dotacja na działalność inwestycyjną może obejmować:

1) zakupy inwestycyjne,

2) realizację inwestycji, w tym budowę, przebudowę, nadbudowę, odbudowę, rekonstrukcję, adaptację lub modernizację obiektów budowlanych i innych środków trwałych.

4. Do zamówień na dostawy oraz usługi i roboty budowlane opłacanych ze środków pochodzących z dotacji stosuje się przepisy ustawy prawo zamówień publicznych.

W ocenie Kolegium tut. Izby zapis zawarty w § 2 ust. 4 badanej uchwały nie realizuje w pełni upoważnienia ustawowego w zakresie określonym w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych albowiem ograniczono obowiązek wykorzystania dotacji – do zamówień oraz usług i robót budowlanych - jedynie do stanów faktycznych objętych przepisami ustawy z dnia 11 grudnia 2019 r. Prawo zamówień publicznych. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.). Tymczasem, podmioty uprawnione mogą stosować również inne regulacje prawne związane ze sposobem wykorzystania dotacji, w tym przepisy wewnętrzne dotyczące zamówień oraz usług na zadania poniżej progów kwotowych przewidzianych ww. ustawą. Stąd, zdaniem Kolegium tut. Izby istnieje potrzeba właściwego zredagowania przepisów w podanym zakresie przedmiotowym, w celu objęcia nimi zróżnicowanych stanów faktycznych. Wówczas dopiero w należyty sposób zostanie wypełniona delegacja ustawowa z ww. art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w zakresie ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie.

W § 6 ust. 1 postanowiono, że: *Przy rozpatrywaniu wniosków o realizację zadania uwzględnia się w szczególności: 1) wartość merytoryczną wniosku, 2) przedstawioną kalkulację kosztów, 3) ocenę możliwości realizacji zadania przez składającego wniosek, 4) ocenę wykonania zadań zleconych wnioskodawcy w okresie poprzednim w zakresie rzetelności i terminowości ich realizacji oraz rozliczenia przeznaczonych na ten cel środków.*

W przytoczonych zapisach badanej uchwały Rada Gminy Wicko, a mianowicie w jej § 6 ust. 1 wprowadziła otwarty katalog przesłanek (poprzez użycie zwrotu „w szczególności”) w zakresie rozpatrywania wniosków o realizację zadania, co skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie. Kolegium tut. Izby zauważa, że przepisy prawa miejscowego winny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego - zasada ta została wyrażona między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA O/Gdańsk z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94 PG rok 1995, nr 12, poz. 48).

W § 10 ust. 5 postanowiono, że: *Dotacja wykorzystana niezgodnie z zawartą umową podlega zwrotowi do budżetu gminy wraz z odsetkami określonymi jako zaległości podatkowych w terminie 15 dni liczących od dnia ustalenia nieprawidłowości wydatkowania środków. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu gminy nalicza się począwszy od dnia przekazania dotacji z budżetu gminy podmiotowi dotowanemu.*

W § 10 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, że: *Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji.*

Odnosząc się do postanowień zawartych w § 10 ust. 5 i ust. 6 przedmiotowej uchwały, Kolegium tut. Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane przepisami ustawy. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już umieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (*vide*: wyrok NSA z dnia 25 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Sprawy związane ze zwrotem niewykorzystanych w terminie dotacji jak i zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości zostały z kolei określone w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe uznać należy również za istotne naruszenie, wynikającego z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, a także za naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dającego wsparcie wskazanej zasadzie stanowienia prawa. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej powtórzenie przepisu ustawy, czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie i implikuje stwierdzenie nieważności aktu w danej części (por. zwłaszcza: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17). Wskazać też należy, że zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy prawa miejscowego powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, tj. m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

Z powyższych względów uznać należy, że zapis zawarty w § 10 ust. 5 i ust. 6 badanej uchwały w sposób istotny narusza przepisy art. 221 w zw. z art. 126 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Kolegium, na podstawie przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych Rada Gminy winna określić tryb postępowania o udzielenie dotacji oraz sposób rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania.

Przedmiotowa uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, aktem prawa miejscowego, a jej regulacje muszą zawierać się w zakresie tego upoważnienia. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 87 i art. 94 określa akty prawa miejscowego jako ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie gminy oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich

kompetencji, zaś wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem wprowadzenie do aktów prawa miejscowego regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego należy traktować jako istotne naruszenie prawa (np. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gdańsku z dn. 25 maja 2016 r. sygn. akt - IV SA/Gd 266/16). Uchwała jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób jasny, zrozumiały i czytelny tak, żeby wszyscy stosujący tą uchwałę nie mieli wątpliwości w jej wykonywaniu. Powyższy nakaz konstruowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego zgodnie z zasadami poprawnej legislacji wynika również z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., K 33/00).

Podsumowując powyższe, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Rada Gminy Wicko wskazanymi zapisami zawartymi w badanej uchwale nie wypełniła w należyty sposób zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W świetle powyższego, z powodu opisanych wyżej istotnych naruszeń prawa, Kolegium Izby orzekło nieważność badanej uchwały we wskazanym zakresie przedmiotowym.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodniczący Kolegium

Roman Fandrejewski

Zastępca Prezesa

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku