



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2018 r.

Poz. 3768

### UCHWAŁA NR XIX.179.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 lipca 2018 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLV/254/2018 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLV/254/2018 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania, z powodu naruszenia art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.) oraz § 25 i § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLV/254/2018 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania - przekazana przez Wojewodę Zachodniopomorskiego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 26 czerwca 2018 r. - została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności zakresu przedmiotowego uchwały z zakresem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu z mocy art. 221 ust. 4, art. 238 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, a także zgodności z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, określonymi w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Pismem z dnia 6 lipca 2018 r. (znak: K.0010.383.MD.2018) poinformowano Przewodniczącego Rady Gminy Wierzchowo, iż ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 lipca 2018 r., oraz że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 lipca 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium oraz z przysługującego jej prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XLV/254/2018 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, upoważniającego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Artykuł 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyraża ogólną zasadę, zgodnie z którą zlecenie zadań oraz udzielanie dotacji następuje na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.). Reguluje ona zasady zlecenia realizacji zadań publicznych - w zakresie zadań określonych art. 4 ust. 1 (obecnie ustawowy katalog zadań publicznych obejmuje 34 kategorie). Przepis art. 4 cyt. ustawy w ust. 2 zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, innych kategorii zadań (wykraczających poza katalog objęty ustawą) jako należących do sfery zadań publicznych. Dopiero w przypadku innych zadań niż określone w tej ustawie, zlecenie zadania i udzielenie dotacji, następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Oznacz to, że tryb udzielania dotacji wynika z przyjęcia założenia, że te zadania jednostki samorządu terytorialnego będące zadaniami celu publicznego, mogą być zlecane na zasadach określonych art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że tryb postępowania o udzielenie dotacji na takie zadanie, 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 nie wskazała zadań należących do właściwości samorządu gminnego, a niewymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które mogą być zlecane organizacjom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku. Tym samym Rada nie wypełniła dyspozycji wynikającej z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium, skoro zamiarem Rady było określenie trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż wymienione w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie, to w pierwszej kolejności należało takie zadania określić.

Kolegium Izby wskazuje również, że w uchwale zamieszczono zapisy niedookreślone oraz nieostre. Mianowicie w § 3 ust. 2 i § 4 ust. 4 badanej uchwały pozostawiono otwarty katalog przesłanek (poprzez użycie zwrotu „w szczególności”) w zakresie odpowiednio elementów umowy o udzielenie dotacji oraz elementów wniosku o przyznanie dotacji, co skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie.

Kolegium 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/Gd2949/94 PG/995/12/48).

Odnosząc się natomiast do elementów umowy zawartych w § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący uchwalając akt prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego samego co zostało uregulowane ustawą. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA 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 wyko-

nawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 25 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Elementy umowy zostały określone w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Wymienione elementy umowy w § 3 ust. 2 uchwały znacznie odbiegają od ustawowego ich brzmienia określonego w cyt. wyżej przepisie.

Powyższe uznać należy również za istotne naruszenie, wynikające 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 RP, 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 WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok NSA w Warszawie 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.

Podobnie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może przekazać Wójtowi uprawnienia polegającego na dookreśleniu elementów wniosku i czynności bliżej nieokreślonych, co uczyniła Rada postanowieniem § 4 ust. 4 dotyczącym elementów wniosku - poprzez użycie wyrażenia „w szczególności” - przez co nie uchwaliła pełnych regulacji w tym zakresie. Uchwała w przedmiotowej sprawie jest aktem prawa powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by adresat jej przepisów wiedział kiedy może otrzymać dotację z budżetu JST. 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. Skoro Rada, w oparciu o przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych zdecydowała się określić tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania, to winna to uczynić w sposób wyczerpujący, gdyż jest to jej wyłączna kompetencja. Zatem w uchwale należało uregulować w sposób zupełny katalog elementów wniosku, elementy konieczne jakie winien zawierać wniosek.

W kolejnych postanowieniach uchwały (§ 3 ust. 2 pkt 3 i ust. 4 oraz § 9 ust. 1 i ust. 3) na beneficjenta dotacji nałożono jednocześnie obowiązek do wydatkowania środków w ramach przyznanej dotacji z zastosowaniem zasad „równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości” - bez wyraźnego określenia znaczenia pojęć użytych w tym zapisie. Zapis oświadczenia jako nałożenie na beneficjenta obowiązku w zakresie szerszym niż „zgodność wydatkowania dotacji z jej przeznaczeniem”, wykracza poza upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Sformułowanie to nie określa warunków, jakie musi spełniać projekt do otrzymania na niego dotacji.

Także postanowienia § 5 ust. 3 nie określają przesłanek wyboru najkorzystniejszej oferty, gdyż pozostawiono otwarty katalog kryteriów uwzględnianych przez organ udzielający dotacji. Nie sprecyzowano jakie inne kryteria, poza wysokością kwoty wnioskowanej przez podmiot ubiegający się o dotację, skutkują dokonaniem wyboru oferty.

W uchwale Rada Gminy określiła postanowienie o wysokości dotacji (§ 5 ust. 2), które nie znajduje umocowania w powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisach. 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. Ustawodawca w przepisie nie upoważnił organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji. Należy przy tym wskazać na różnice w pojęciach „zasady” a „tryb”. Zasady - to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb - to procedura, sposób przekazania środków. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. U 2/00) stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw. W jednym z wyroków WSA w Poznaniu stwierdził, że 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. Rolą organu stanowiącego jest ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania. Ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie. W ocenie Kolegium Izby, brak jest zatem podstaw do regulowania w uchwale

podejmowanej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wysokości udzielanej z budżetu dotacji. Powyższe pokrywa się ze stanowiskiem WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 151/07).

Zakres ustawowego upoważnienia wynikający z powołanego wyżej przepisu został również przekroczony wskutek wprowadzenia zapisu § 6 ust. 2 uchwały, w którym ustalono, że wniosek złożony przez wnioskodawcę stanowi podstawę do ujęcia kwoty dotacji na jego finansowanie w projekcie uchwały budżetowej. Kolegium podkreśla, że z art. 221 ust. 4 nie wynika uprawnienie do ustalania przez organ stanowiący w uchwale dotyczącej trybu udzielenia dotacji kwestii związanych z budżetem jednostki bądź projektem budżetu.

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 oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i 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 WSA w Gdańsku z dn. 25.05.2016 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, aby 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 Izby, Rada Gminy Wierzchowo 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 zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Rada nie wskazała zadań, które mogą być zlecane organizacjom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, co stanowi istotne naruszenie tych norm prawnych.

W świetle powyższych wywodów z powodu istotnego naruszenia prawa Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Zastępca Prezesa

**Katarzyna Korkus**