



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 maja 2018 r.

Poz. 2613

UCHWAŁA NR XIII.122.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 maja 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXIX/303/18 Rady Miasta Świdwin z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Świdwin na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, 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 XXXIX/303/18 Rady Miasta Świdwin z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Świdwin na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 4 zawartego w Regulaminie załączonym do uchwały;
- § 3 ust. 5, ust. 6 oraz ust. 8 zawartych w Regulaminie załączonym do uchwały,

z powodu naruszenia art. 17 ust. 1 z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176), w zw. z art. 221 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 poz. 20177, ze zm.), § 25 ust. 1 oraz § 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 XXXIX/303/18 Rady Miasta Świdwin z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Świdwin na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych została przekazana Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie według właściwości przez Wojewodę Zachodniopomorskiego w dniu 18 kwietnia 2018 r.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz 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. Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim zgodności zakresu przedmiotowego uchwały z zakresem kompetencji przyznanym organowi stanowiącemu z mocy art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym Przewodniczący Rady powiadomiony został pismem z dnia 27 kwietnia br. (znak pisma: K.0010.271.JW.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 maja

2018 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Niezależnie od powyższego, porównując tytuł badanej uchwały z przepisem art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, a także zawarte regulacje w treści uchwały, Kolegium Izby podniosło, że Rada Miasta pominęła w tytule tryb przeprowadzania kontroli i sposób rozliczenia dotacji, pomimo iż uregulowania w tym zakresie ujęła odpowiednio w § 3 i § 4 Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Świdwin na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogródków działkowych, stanowiącego załącznik do badanej uchwały.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 9 maja 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium oraz z przysługującego jej prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XXXIX/303/18 Rady Miasta Świdwin z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Świdwin na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych należy do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Wymieniona uchwała – w części objętej sentencją niniejszej uchwały – w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowych częściach.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, upoważniającym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W załączonym Regulaminie do zakwestionowanej uchwały Rada Miasta Świdwin określiła zasady udzielania dotacji celowej na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, zawierając w nim postanowienia dotyczące m.in. wysokości dotacji na zadanie, o którego dofinansowanie ubiega się Wnioskodawca (§ 2 ust. 4). Postanowienie o wysokości dotacji 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).

Wykraczając poza materię delegowaną powołanym przepisem prawa, Rada Miasta Świdwin w § 3 ust. 5 Regulaminu określiła, że w przypadku uchybień formalnych lub „innych wad” wniosku wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia bądź uzupełnienia. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Burmistrza do usunięcia uchybień formalnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, jakie elementy

powinien wniosek zawierać i o jakie wady wniosku chodzi. Rada nie może udzielić Burmistrzowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad nie precyzując, jakie wady wniosku są niedopuszczalne.

Wspomniany wadliwy zapis § 3 ust. 5 badanej uchwały pozostaje w funkcjonalnym związku z zapisem ust. 6 o sankcji w przypadku nieusunięcia braków lub wad wniosku, dlatego zasadne jest również orzeczenie nieważności, co do tej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Pozostawienie bowiem w akcie prawnym ust. 6, przy jednoczesnym orzeczeniu nieważności ust. 5, czyniłoby zapis ust. 6 bezprzedmiotowym. Kolegium zwraca przy tym uwagę, że w ust. 5 mowa jest o uchybieniach formalnych i „innych wadach”, a ust. 6 stanowi o brakach lub wadach wniosku.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. Nie może być rozbieżności pomiędzy treścią normatywną uchwały. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

W ocenie Kolegium Izby skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wszystkich elementów trybu ubiegania się o dotacje, w tym zawartości wniosku i dokumentów do niego załączanych oraz kryteriów oceny wniosku. Zatem pozostawienie katalogu otwartego w zakresie wad wniosku organowi wykonawczemu przez organ stanowiący narusza w sposób istotny przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Za wykraczające poza ustawową delegację Kolegium ocenia także postanowienie § 3 ust. 8 uchwały określające otwarty katalog przesłanek (poprzez użycie zwrotu „w szczególności”) w zakresie elementów umowy o udzielenie dotacji skutkujące przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie. W ocenie Kolegium takie rozwiązanie jest wadliwe. Wymienione w § 3 ust. 8 pkt 2, 4 i 6 elementy umowy znacznie odbiegają od ustawowego ich brzmienia określonego w art. 221 ust. 3 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 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).

Kolegium Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zdanie 1 ustawy zasadniczej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Natomiast sposób sformułowania § 3 ust. 5 i 6 oraz ust. 8 badanej uchwały, stanowią pojęcia niedookreślone, mogą w szczególności skutkować dowolnością w zakresie stosowania przepisów uchwały. Dodatkowo wskazać 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.

Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). 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 Miasta Świdwin wskazanymi wyżej zapisami § 2 ust. 4, § 3 ust. 5, 6 i 8 - zawartymi w Regulaminie załączonym do badanej uchwały - nie wypełniła w należyty sposób zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 221 ust. 3 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, co stanowi istotne naruszenie tych norm prawnych.

Kolegium Izby wskazuje także na konieczność doprowadzenia tytułu badanej uchwały do zgodności z brzmieniem przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, poprzez uzupełnienie tytułu o tryb przeprowadzania kontroli i sposób rozliczenia dotacji.

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

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

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski