



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 3188

UCHWAŁA NR 9/523/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 marca 2023 r.

Na podstawie 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr L/445/2023 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Buk na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, w części obejmującej:

- w § 3 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: "*lub innych wad*",
- w § 3 w ust. 5 wyrażenie w brzmieniu: "*lub wady*",
- w § 4 ust. 2,

z powodu sprzeczności z przepisami art. 221 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn.zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 2 marca 2023 r., Rada Miasta i Gminy Buk, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określiła zasady udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Buk na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych (dalej: "ROD").

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta i Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr L/445/2023 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie w określenia zasad udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Buk na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 marca 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073), stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD na obszarze danej gminy może otrzymywać dotację celową z budżetu tej gminy, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach

publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Z kolei ust. 2 tego artykułu stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 1, ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, i może być przeznaczona w szczególności na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD.

Z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 221 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań (ust. 1). Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, z późn.zm.), a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2). Elementy jakie powinna zawierać ta umowa ustawodawca określił w ust. 3 art. 221 ustawy. Z kolei w ust. 4 art. 221 ustawy ustawodawca postanowił, że tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 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 ww. przepisów wynika, iż w sytuacji, gdy zadanie publiczne nie będzie mieściło się w katalogu zadań określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wówczas stosuje się przepisy art. 221 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. W przepisie art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zostały zamieszczone zadania publiczne polegające na tworzeniu warunków dla rozwoju ROD. Zadanie tworzenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego warunków dla rozwoju ROD zostało wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada Miasta i Gminy Buk postanowiła, że: *"W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia bądź uzupełnienia w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania."*, a w ust. 5, iż: *"Wniosek, którego braku lub wady nie zostaną usunięte we wskazanym zakresie i terminie pozostają bez rozpatrzenia."*

Zważyć należy, iż badana 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 (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

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

W ocenie Kolegium Izby zapisy § 3 ust. 4 uchwały, gdzie zawarto wyrażenie *"lub innych wad"*, oraz § 3 ust. 5 uchwały, gdzie zawarto wyrażenie *"lub wady"*, naruszają prawo. Przekazanie organowi wykonawczemu przez organ stanowiący możliwości ustalania *"innych wad"* wniosku narusza bowiem 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.

Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego "tryb" to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07, stwierdził, iż 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.

Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jako jedyny jest uprawniony 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 wniosku o udzielenie dotacji oraz dokumentów, które mają być do niego dołączone. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wzywania przez Burmistrza do usunięcia uchybień formalnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, o jakie wady wniosku chodzi. Rada Miasta i Gminy nie może udzielić Burmistrzowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad wniosku nie precyzując, jakie wady wniosku są niedopuszczalne i powinny zostać naprawione.

Z kolei w § 4 ust. 2 uchwały Rada Miasta i Gminy Buk w postanowiła, że: *'Umowa o udzielenie dotacji określa w szczególności:*

1) dane Wnioskodawcy ubiegającego się o dotację (pełna nazwa ROD i jego adres), wraz z podaniem konta bankowego,

2) kwotę dotacji, tryb i termin jej przekazania,

3) szczegółowy opis zadania w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania,

4) termin wykorzystania dotacji,

5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,

6) termin zwrotu niewykorzystanej dotacji lub jej części, dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości."

Jak wskazano powyżej, z przepisów art. 221 ustawy o finansach publicznych wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań (ust. 1). Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2).

Elementy jakie powinna zawierać ww. umowa ustawodawca określił w przepisie art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych., tj.:

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;

2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;

3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

4) tryb kontroli wykonywania zadania;

5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;

6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

Biorąc pod uwagę wymienione powyżej regulacje prawne, Kolegium Izby wskazuje, że organ wykonawczy, w przypadku udzielenia dotacji, jest obowiązany do zawarcia umowy, która będzie regulowała co najmniej kwestie wyartykułowane w przywołanym przepisie art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Ustalenie pozostałych elementów umowy zawieranej z beneficjentem dotacji należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ

stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Dlatego też, zdaniem Kolegium Izby, § 4 ust. 2 badanej uchwały wykracza poza delegację ustawową określoną w przepisie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz narusza przepis art. 221 ust. 3 tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
(-) z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.