



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2022 r.

Poz. 8067

UCHWAŁA NR 13.216.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 maja 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LI/513/2022 Rady Miasta Siedlce
z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania ze środków budżetu Miasta Siedlce
dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych**

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 LI/513/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania ze środków budżetu Miasta Siedlce dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych, z powodu istotnego naruszenia art. 221 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn.zm.), art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1073), oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Siedlce 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 5 maja 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LI/513/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia zasad udzielania ze środków budżetu Miasta Siedlce dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych.

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 podstawie prawnej badanej uchwały wskazano m.in. art. 221 ust.4 ustawy o finansach publicznych, który upoważnia i jednocześnie obliguje organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia, a także art. 17 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zgodnie z którym, stowarzyszenia ogrodowe, prowadzące ROD na obszarze danej gminy mogą otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku (ust. 1), przy czym

dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 i może być przeznaczona w szczególności na budowę i modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD (ust. 2).

Tytuł badanej uchwały, jak i uregulowania zawarte w § 1 uchwały wskazują, że Rada Miasta Siedlce postanowiła określić zasady udzielania ze środków budżetu Miasta Siedlce dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych. Uregulowania te zawarto w załączniku do badanej uchwały.

Powyższe zapisy wskazują, że Rada Miasta Siedlce uchwaliła zasady udzielania dotacji dla rodzinnych ogrodów działkowych, do czego nie była uprawniona. Ani przytoczony art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych ani inne obowiązujące w tym zakresie przepisy nie wyposażają organu stanowiącego w taką kompetencję. Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w ww. upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, czyli obowiązany jest określić tryb postępowania o udzielenie dotacji celowych, sposób rozliczenia i sposób kontroli mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania (co wynika z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) dla stowarzyszeń ogrodowych (w myśl art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych). W art. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych zawarta została definicja stowarzyszenia ogrodowego i definicja rodzinnego ogrodu działkowego. Zgodnie z powyższym, stowarzyszenie ogrodowe, to stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) powołane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych (art. 2 pkt 6). Natomiast rodzinny ogród działkowy to wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego, służące do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażone w infrastrukturę ogrodową (art. 2 pkt 5).

Zdaniem Kolegium Izby wskazanie rodzinnych ogrodów działkowych jako podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej z budżetu Miasta Siedlce istotnie narusza art. 17 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Mając na względzie podane definicje należy stwierdzić, że rodzinne ogrody działkowe pozbawione są podmiotowości prawnej, a w związku z tym wskazywanie ich jako beneficjenta dotacji udzielanej z budżetu Miasta Siedlce sprawia, że nie jest możliwe wykonanie badanej uchwały w całości.

W § 1 ust. 1 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Siedlce uchwaliła, cyt. „Rodzinne ogrody działkowe (zwane dalej ROD) położone na terenie Miasta Siedlce mogą wystąpić o uzyskanie z budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie zadania związanego z ich rozwojem”.

W myśl art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, stowarzyszenia ogrodowe prowadzące ROD na obszarze danej gminy mogą otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki. A zatem wskazany przez Radę Miasta Siedlce podmiot - ROD nie ma umocowania prawnego do otrzymania dotacji i tym samym do wystąpienia o uzyskanie dotacji celowej.

W § 1 ust. 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła o przeznaczeniu dotacji, zawierając m.in. zapis, cyt. „i inne”. Uprawnienie organu stanowiącego wynikające z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych również dotyczy określenia w sposób jednoznaczny przeznaczenia dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych prowadzących rodzinne ogrody działkowe. Pozostawienie katalogu otwartego - w zakresie możliwości przeznaczenia dotacji celowej organowi wykonawczemu przez organ stanowiący - narusza w sposób istotny przepisy art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Zwrot, cyt. „i inne” jest nieprecyzyjny. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich zawartych wyrażały intencje prawodawcy.

W § 1 ust. 5 załącznika do badanej uchwały, Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Dotacji udziela się w wysokości 40 % poniesionych kosztów, nie więcej jednak niż 20 000,00 zł”. W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje, określające wysokość dotacji, nie znajdują umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy

o finansach publicznych. Przytoczony przepis nie odnosi się do zasad udzielania dotacji, lecz do trybu. Według słownika języka polskiego (www.sjp.pwn.pl) „zasada” to sposób postępowania w danych okolicznościach, podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś, zaś „tryb” to procedura. Kolegium Izby, wskazuje, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji. Natomiast pod pojęciem „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji sposób jej rozliczania” należy rozumieć zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno – technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację i aby dokonać prawidłowego rozliczenia dotacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym, co potwierdza wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07 w którym Sąd wskazał, cyt. sformułowanie „tryb udzielania” ma znaczenie bardziej techniczne (...), 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”. Zdaniem organu nadzoru sposób ustalenia wysokości dotacji należy przyporządkować do zasad udzielania dotacji, a nie do trybu postępowania o udzielenie dotacji. Ponownego podkreślenia wymaga, iż w ocenie Kolegium Izby ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie, co oznacza, że organ stanowiący nie został upoważniony do określenia – w badanej uchwale – zasad i tym samym sposobu ustalenia wysokości dotacji.

W § 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, iż dotację przyznaje się na pisemny wniosek, oraz wskazała, co powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji wraz z odesłaniem do załącznika nr 1. Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Miasta Siedlce nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym sędowała tę czynność na organ wykonawczy. W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania o udzielenie dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. 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 (...)”. Zdaniem Kolegium Izby brak określenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, istotnie narusza art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto należy wskazać, iż w załączniku nr 1 do załącznika, określającego zasady postępowania przy udzielaniu ze środków budżetu Miasta Siedlce dotacji dla ogródków działkowych, w części pn. „Załączniki” pod pozycją 4 wymieniono cyt. „Inne związane z realizacją dokumenty lub dokumentację, np. projekt”. Kolegium Izby podkreśla, iż nazwa tego załącznika została określona w sposób nieprecyzyjny i ponownie wskazuje, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały i organy je stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych.

W § 3 ust. 1 załącznika do badanej uchwały postanowiono, cyt. „Zawarcie porozumienia określającej obowiązki w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji jest warunkiem udzielenia dotacji”. Zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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. Z ust. 2 tego artykułu wynika natomiast, że jeżeli realizacja dotyczy innych zadań niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (a do takich należy zaliczyć dotowane zadanie), zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem. W ust. 3 tego artykułu określone zostały elementy, jakie powinna zawierać umowa.

W ocenie Kolegium Izby wskazana w § 3 ust. 1 załącznika do badanej uchwały regulacja Rady Miasta Siedlce z użyciem sformułowania, cyt. „porozumienie” stanowi modyfikację art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w związku z ust. 2 tego artykułu, który mówi o umowie. Wskazać należy, że ustawa o finansach publicznych nie używa wyrazów „porozumienie” i „umowa” zamiennie. Do „porozumienia” odwołuje się art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego mogą być realizowane w drodze porozumienia. Czyli „porozumienie” będzie miało zastosowanie do realizacji zadań publicznych między jednostkami samorządu terytorialnego. Stowarzyszenie

ogrodowe nie jest jednostką samorządu terytorialnego i w świetle powyższego zlecenie do realizacji zadania publicznego i udzielenia dotacji powinno odbyć się na podstawie umowy, a nie jak uchwałała Rada Miasta Siedlce - porozumienia.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W przepisie tym ustawodawca określił elementy, które powinny zostać ujęte w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku zlecenia ww. podmiotom, tzn. stowarzyszeniom ogrodowym zadań innych niż zadania określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, organ stanowiący, w drodze uchwały, 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. Z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika zatem, że normując w podjętej uchwale ww. kwestie, organ stanowiący ma jednocześnie obowiązek zapewnić jawność postępowania dotyczącego udzielenia dotacji, jak również jawność rozliczenia dotacji, przez co należy rozumieć wprowadzenie w uchwale odpowiednich postanowień gwarantujących tę jawność. W badanej uchwale Rady Miasta Siedlce brak postanowień dotyczących podania do publicznej wiadomości informacji o naborze wniosków o dotację celową, o wyniku prowadzonego postępowania o udzielenie tej dotacji, jakim podmiotom i w jakiej wysokości przyznano dotacje, jak również postanowień odnoszących się do podania do publicznej wiadomości rozliczenia przyznanej dotacji. W związku z tym badana uchwała nie spełnia wymagań określonych w ww. przepisie, dotyczących zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji oraz jawności jej rozliczenia. Podkreślenia przy tym wymaga, że skoro ustawodawca w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nałożył na organ stanowiący obowiązek zapewnienia jawności w uchwale podejmowanej na podstawie tego przepisu, to w tej uchwale należy zagwarantować jawność w zakresie określonym przepisem, bez względu na ogólne zasady dotyczące jawności i przejrzystości finansów publicznych, w tym gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

Jednocześnie należy podkreślić, że uregulowania zawarte w § 2 ust. 1 załącznika do badanej uchwały wskazujące, iż dotację na realizację zadań określonych w § 2 ust. 2 przyznaje się na pisemny wniosek, odsyłają do niewłaściwej jednostki redakcyjnej. Odesłanie winno być do § 1 ust. 2, w którym to Rada Miasta Siedlce określiła przeznaczenie dotacji.

Uchwała organu stanowiącego, będąca aktem prawa miejscowego, winna być tekstem zawierającym właściwą numerację odesłań. Tymczasem podjęte w badanej uchwale uregulowania odsyłają w sposób błędny do innych jednostek redakcyjnych, co nie zapewnia adresatom ustanowionych norm zrozumiałości i komunikatywności prawa. W ocenie organu nadzoru, brak precyzji – przy odsyłaniu do innych jednostek redakcyjnych – ma charakter niedopatrzenia i stanowi naruszenie prawa. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, wszystkie postanowienia aktu prawa miejscowego powinny być wyrażone w kolejno następujących po sobie jednostkach redakcyjnych i żadne treści nie powinny znajdować się poza nimi.

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.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski