



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2022 r.

Poz. 8068

### UCHWAŁA NR 13.217.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 maja 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLIV/558/2022 Rady Gminy w Siedlcach z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczenia oraz kontroli zleconego zadania, udzielanych z budżetu Gminy Siedlce stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Siedlce**

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. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 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 XLIV/558/2022 Rady Gminy w Siedlcach z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczenia oraz kontroli zleconego zadania, udzielanych z budżetu Gminy Siedlce stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Siedlce, z powodu istotnego naruszenia art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) 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), a także z powodu braku wewnętrznej spójności pomiędzy § 3 ust. 3 i ust. 4 a Załącznikiem Nr 1 do badanej uchwały.

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie 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 4 maja 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XLIV/558/2022 Rady Gminy Siedlce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczenia oraz kontroli zleconego zadania, udzielanych z budżetu Gminy Siedlce stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Siedlce.

Stosownie do 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.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy w Siedlcach wskazała, iż dotacja na realizację zadania w danym roku budżetowym ze środków własnych może być udzielona w wysokości 50% kosztów zadania, jednak

w kwocie nie wyższej niż 10.000,00 zł, a w przypadku pozyskania środków z innych źródeł zewnętrznych może być udzielona dotacja w wysokości 75% kosztów zadania, jednak w kwocie nie wyższej niż 20.000,00 zł.

W ocenie Kolegium Izby powyższa regulacja, dotycząca określenia wysokości dotacji, nie znajduje umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który 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 i 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 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz 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”. Z kolei w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1673/15 NSA wskazał, cyt. „Ustawowe określenia zasady ustalania i rozliczania dotacji oznacza wszak wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te - interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych (...) obejmują zatem takie reguły postępowania jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana (...)”.

Zdaniem organu nadzoru sposób ustalenia wysokości dotacji należy przyporządkować do zasad udzielania dotacji, a nie do trybu postępowania o udzielenie dotacji, przy czym rolą organu stanowiącego, w myśl art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jest ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania. 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 § 4 ust. 3 Rada Gminy w Siedlcach postanowiła, cyt. „W ramach kontroli, o której mowa w ust. 1, upoważnieni pracownicy mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji...”, natomiast w ust. 4 postanowiła, cyt. „... Na żądanie kontrolującego, stowarzyszenie ogrodowe zobowiązane jest dostarczyć dokumenty i inne nośniki informacji...”. Zdaniem Kolegium Izby użyte sformułowania, cyt. „i innych nośnikach informacji” mogą prowadzić do zastosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

W judykaturze stwierdza się, iż zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. 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, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20). Wynika to z zasady określoności prawa, jak i z "Zasad techniki prawodawczej" określonych w załączniku do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, postanowienia aktów prawa miejscowego należy redagować w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy.

Posłużenie się przez Radę Gminy w Siedlcach sformułowaniami niedookreślonymi jest zatem niedopuszczalne. Rada Gminy w Siedlcach winna precyzyjnie określić, jakie nośniki informacji podlegają kontroli. Wnioskodawca bowiem musi mieć jasność i pewność, co do tego, jakie urządzenia techniczne mogą zostać poddane kontroli.

W § 3 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy w Siedlcach określiła elementy wniosku o udzielenie dotacji, natomiast w ust. 4 wskazała załączniki, które do tego wniosku należy załączyć.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Siedlce, wskazano na obowiązek podania nr telefonu (pkt 1 lit. c i e), zakres działalności wnioskodawcy, wynikający ze statutu lub dokumentu rejestrowego (lit. g), harmonogram planowanych działań z podaniem terminów ich rozpoczęcia i zakończenia wraz z liczbowym określeniem skali działań planowanych przy realizacji (pkt 2 lit. e) oraz dodatkowe uwagi i informacje mogące mieć znaczenie przy ocenie wniosku (pkt 4) tj. elementy, które nie zostały określone w § 3 ust. 3 części normatywnej badanej uchwały. Kolegium Izby wskazuje, iż w przedmiotowym załączniku nie ujęto wysokości wnioskowanej dotacji (§ 3 ust. 3 pkt 7 badanej uchwały) oraz uzasadnienia konieczności wykonania zadania (§ 3 ust. 3 pkt 10 badanej uchwały). Powyższe nieprawidłowości powodują brak wewnętrznej spójności pomiędzy Załącznikiem Nr 1, a § 3 ust. 3 badanej uchwały.

W załączniku Nr 1 do badanej uchwały Rada Gminy w Siedlcach wskazała również, iż do złożonego wniosku o udzielenie dotacji należy dołączyć, cyt. „Oświadczenie o możliwości lub braku możliwości odliczenia podatku od towarów i usług” („załączniki pkt 4) oraz, cyt. „Inne (wymienić jakie)” (załączniki pkt 5), które nie zostały ujęte w § 3 ust. 4 badanej uchwały. Wymaganie od wnioskodawców załączników, które nie zostały przez Radę Gminy w Siedlcach określone w treści badanej uchwały skutkuje brakiem spójności § 3 ust. 4 badanej uchwały a Załącznikiem Nr 1. Kolegium Izby ponownie wskazuje na użycie w ww. pkt 5 sformułowania, cyt. „inne”, które może prowadzić do zastosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego. Używanie zwrotów niedookreślonych, co podniesiono już wcześniej w niniejszej uchwale, jest niedopuszczalne.

Opisane nieprawidłowości istotnie naruszają art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby doszło do przekonania, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**