



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2022 r.

Poz. 8664

### UCHWAŁA NR 15.254.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 czerwca 2022 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXXVIII/725/2022 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasta Radomia stowarzyszeniom ogrodowym, które prowadzą rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Miasta Radomia**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) 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 LXXVIII/725/2022 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasta Radomia stowarzyszeniom ogrodowym, które prowadzą rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Miasta Radomia, 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 i § 135 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 Gminie Miasta Radomia służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXVIII/725/2022 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasta Radomia stowarzyszeniom ogrodowym, które prowadzą rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Miasta Radomia została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 31 maja 2022 r.

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.**

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Miejska w Radomiu wskazała 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.

W § 4 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Dotacji na dany rok udziela się na wniosek złożony do Prezydenta Miasta Radomia, w terminie określonym w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Radomia”. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż Rada Miejska w Radomiu nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i scedowała tę czynność na organ wykonawczy.

Podobnie w § 4 ust. 2 badanej uchwały uregulowano kwestię kolejnych naborów bez określenia terminu złożenia wniosku, cyt. „W przypadku, gdy w ramach ogłoszonego naboru nie wpłynęły wnioski wyczerpujące pulę środków zarezerwowanych w Budżecie Gminy Miasta Radomia w danym roku budżetowym na realizację programu, dopuszcza się ogłoszenie kolejnych naborów w danym roku budżetowym”. W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu składania wniosku o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania o udzielenie dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. 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. „(...) 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 wyroku NSA z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10 wynika, cyt. „stwierdzenie „tryb udzielania” ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...)”. Brak określenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji istotnie narusza art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W § 4 ust. 4 badanej uchwały zamieszczono regulację cyt. „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia, bądź uzupełnienia w terminie maksimum 7 dni od daty otrzymania wezwania”. Jednocześnie należy wskazać, iż w Załączniku Nr 1 do badanej uchwały, w którym podany jest wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Miasta Radomia w ramach programu wsparcia radomskich działkowców, w części pn. „Załączniki” w pkt 5 wymieniono, cyt. „inne dokumenty związane z realizacją zadania”. Użycie wyrażenia, cyt. „innych wad wniosku”, „innych dokumentów związanych z realizacją zadania”, może rodzić problemy interpretacyjne. Rada Miejska w Radomiu nie może udzielić komisji - powołanej przez Prezydenta Miasta Radomia do oceny wniosków w zakresie spełnienia wymagań określonych w badanej uchwale - uprawnienia, polegającego na żądaniu usunięcia, cyt. „innych wad” nie precyzując, jakie to mogą być wady i nie wskazując, jakie, cyt. „inne” dokumenty powinny być załączone do wniosku. Z zapisów uchwały powinno wynikać, o jakie wady i o jakie dokumenty chodzi. W ocenie Kolegium Izby brak doprecyzowania we wskazanym zakresie, mógłby doprowadzić do swobody działania komisji w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia badanej uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż komisja miałaby możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców, a ich niezłożenie i nieuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Ponieważ badana uchwała ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, stąd też stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy.

W § 5 ust. 2 badanej uchwały zamieszczono regulację cyt. „Udzielona dotacja może być udzielona w maksymalnej kwocie 20.000, 00 zł (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych 00/100 zł) lecz nie więcej niż 80 % zadania”. W ocenie Kolegium Izby regulacja, określająca wysokość dotacji, nie znajduje umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych 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 w ślad za stanowiskiem doktryny wskazuje, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji” 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. Zdaniem organu nadzoru, 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. Podobnie, w § 5 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Radomiu postanowiła, cyt. „Ostateczna wysokość dotacji ustalana będzie każdorazowo Zarządzeniem Prezydenta Miasta Radomia na dany rok budżetowy”. Takie uregulowanie również wykracza poza delegację ustawową, ponieważ całość środków przeznaczonych na ten cel określa uchwała budżetowa, a konkretne kwoty dotacji wynikają z zawartych umów.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Radomiu, wskazanymi wyżej zapisami § 5 ust. 2 i ust. 3 badanej uchwały wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, co stanowi istotne naruszenie tego przepisu.

W § 4 ust. 9 przedmiotowej uchwały postanowiono, cyt. „Wnioski ocenia w zakresie spełnienia wymagań określonych w niniejszej Uchwale komisja powołana przez Prezydenta Miasta Radomia i działająca w oparciu o regulamin pracy komisji nadany przez Prezydenta Miasta Radomia”.

Kolegium Izby zauważa, że delegacja, wynikająca z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nie przyznaje organowi stanowiącemu kompetencji do obligowania organu wykonawczego do nadania regulaminu pracy komisji. Ponadto Rada Miasta w Radomiu postanawiając, że wnioski ocenia komisja w zakresie spełnienia wymagań określonych w badanej uchwale, nie sprecyzowała tych wymagań, co świadczy o jej niespójności i niekompletności. Badana uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie przepisów ustawowych, powinna precyzyjnie stosować się do regulacji ustawowych. Przepis prawa miejscowego powinien być sformułowany w taki sposób, aby wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, by osiągnąć skutek wynikający z tegoż przepisu. W związku z tym regulacje zawarte w uchwale powinny być wzajemnie spójne, a ich interpretacja nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi – w ocenie Kolegium Izby - istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego.

Przepis art. 221 ust 4 ustawy o finansach publicznych upoważnia i zobowiązuje radę gminy do ustalenia w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Przywołany przepis obliguje organ stanowiący do określenia sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, czego Rada Miejska w Radomiu w badanej uchwale zaniechała. Kolegium Izby podziela wyrażony przez WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 24 września 2019 r. II SA/OI519/19 pogląd, cyt. „Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawnego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji”.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie tejże ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Szczególne zasady rozliczania środków pochodzących z dotacji ustawodawca zawarł w przepisach art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych, z których wynika m.in. że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (art. 251 ust. 1) oraz dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa wyżej (art. 252 ust. 2). W aspekcie powyższych uregulowań nie budzi wątpliwości, że Rada Miejska w Radomiu nie może pominąć w akcie prawa miejscowego obowiązku określenia w nim sposobu kontroli wykonywania zadania. Podmiot ubiegający się o dotację musi wiedzieć, że środki te podlegają szczególnym zasadom rozliczenia, a ich wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem kontroli gminy. W badanej uchwale uregulowań w powyższym zakresie brak.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do

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).

Ponadto Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że brak uregulowania zagadnień objętych delegacją ustawową, stanowi o niewyczerpaniu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego. Z drugiej strony uregulowanie w uchwale innych dodatkowych spraw, które nie wynikają z upoważnienia, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. W obu przypadkach stanowi to istotne naruszenie prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**