



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 września 2022 r.

Poz. 9659

UCHWAŁA NR 17.278.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 lipca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LIII/535/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych prowadzących rodzinne ogrody działkowe na terenie Miasta Siedlce, a także sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania

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 LIII/535/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych prowadzących rodzinne ogrody działkowe na terenie Miasta Siedlce, a także sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z powodu istotnego naruszenia art. 221 ust. 4, art. 250 pkt 3 w związku z art. 251 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 2 i art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 112 z późn. zm.) w związku z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070 z późn. zm.), a także § 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) oraz z powodu braku wewnętrznej spójności pomiędzy § 4 ust. 2 lit. c i d, a załącznikami wymienionymi w załączniku nr 1, stanowiącym wniosek o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych.

§ 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 lipca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LIII/535/2022 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych prowadzących rodzinne ogrody działkowe na terenie Miasta Siedlce, a także sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

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 z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073), zgodnie z którym, stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD na obszarze danej gminy może otrzymywać dotację celową z budżetu tej gminy, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. W myśl ust. 2 tego przepisu, 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.

W § 3 ust 3 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „O otwartym naborze wniosków na udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych, oraz o terminie składania tych wniosków, a także o wysokości zabezpieczonej na ten cel kwoty w budżecie Miasta Siedlce, ogłasza się na stronie internetowej Miasta Siedlce, nie później niż w terminie 7 dni przed planowanym przyjmowaniem wniosków”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Miasta Siedlce nie ustaliła terminu złożenia wniosku przez stowarzyszenia ogrodowe o przyznanie dotacji i tym samym scedowała 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.

W § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Siedlce wskazała, iż wzór wniosku o udzielenie dotacji stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Następnie w § 4 ust. 2 określiła wykaz dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku. W § 4 ust. 2 lit. a badanej uchwały wskazano, cyt. „Pełny lub aktualny odpis z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego albo informację odpowiadającą odpisowi aktualnemu lub pełnemu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej”. Ww. dokument został wymieniony w pkt 5 części pn. „Załączniki” zawartej we wniosku o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych, stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Krajowy Rejestr Sądowy składa się z: rejestru przedsiębiorców oraz rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przy czym rejestr ten jest jawny i każdy ma prawo do dostępu do danych zawartych w Rejestrze za pośrednictwem Centralnej Informacji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przepisy tej ustawy stosuje się m.in. do realizujących zadania publiczne określone przez ustawy jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny do realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań, przy czym dane te powinny być udostępniane za pomocą środków komunikacji elektronicznej i mogą być wykorzystane wyłącznie do realizacji zadań publicznych.

W ocenie Kolegium Izby wymóg przedłożenia przez stowarzyszenie ogrodowe ww. dokumentu możliwego do wygenerowania z dostępnych rejestrów istotnie narusza powyższe przepisy ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Porównując wykaz dokumentów określonych w § 4 ust. 2 badanej uchwały z wykazem załączników określonym we wniosku o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń ogrodowych, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, należy stwierdzić, że w przedmiotowym wniosku pominięto jako załączniki:

- dokument wskazujący na umocowanie wnioskodawców, o ile umocowanie do występowania w imieniu stowarzyszenia ogrodowego nie wynika z treści przedłożonego odpisu lub informacji, o których mowa w § 4 ust. 2 lit. a (§ 4 ust. 2 lit. c badanej uchwały);
- kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania (§ 4 ust. 2 lit. d badanej uchwały).

Powyższe nieprawidłowości wskazują na brak wewnętrznej spójności pomiędzy załącznikami określonymi w załączniku nr 1 do badanej uchwały, a § 4 ust. 2 lit. c i d badanej uchwały.

Ponadto należy wskazać, że w załączniku nr 1 do badanej uchwały w części „Załączniki” wymieniono pod pkt 7, cyt. „Inne (należy wymienić)”. Kolegium Izby podkreśla, iż nazwa tego załącznika została określona w sposób nieprecyzyjny. Należy pamiętać, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jej uregulowania powinny być 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. Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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 § 8 ust. 1 uchwały Rada Miasta Siedlce postanowiła, cyt. „Sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie wraz z jego rozliczeniem, należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia jego realizacji”. Przepis art. 250 pkt 3 ustawy o finansach publicznych określa, że termin rozliczenia udzielonej dotacji i termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej nie może być dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale. Termin zwrotu dotacji, zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, określony został do dnia 31 stycznia następnego roku. Zgodnie z art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. A zatem w uchwale, w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji celowej przez stowarzyszenia ogrodowe jest krótszy niż rok podatkowy, Rada Miasta Siedlce ustaliła dłuższy termin do rozliczenia dotacji celowej (30 dni) niż termin ustawowy wynoszący 15 dni. Stanowi to nieuprawnioną modyfikację art. 250 pkt 3 w związku z art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W § 8 ust 5 badanej uchwały Rada Miasta Siedlce wskazała, iż wzór sprawozdania wraz z rozliczeniem zawiera załącznik nr 2 do uchwały. Niniejszy załącznik Rada Miasta Siedlce nazwała cyt. „Sprawozdanie z wykorzystania pomocy finansowej w formie dotacji celowej z budżetu Miasta Siedlce dla stowarzyszeń ogrodowych”. Zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające 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. W ocenie Kolegium Izby użycie w nazwie załącznika sformułowania „pomocy finansowej” stanowi modyfikację art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który mówi o dotacji celowej, a nie o pomocy finansowej. Wskazać należy, że ustawa o finansach publicznych nie używa wyrażen „pomoc finansowa” i „dotacja celowa” zamiennie. Do pomocy finansowej odwołuje się art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Czyli pomoc finansowa będzie mogła być udzielona z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tylko dla jednostek samorządu terytorialnego. Stowarzyszenie ogrodowe nie jest jednostką samorządu terytorialnego i w świetle powyższego nie może otrzymywać pomocy finansowej z budżetu jednostki 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).

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.

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych