



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 grudnia 2022 r.

Poz. 13933

UCHWAŁA NR 24.369.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 25 października 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LIII/288/2022 Rady Gminy w Sarnakach z dnia 28 września 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Sarnaki, sposobu rozliczania i kontroli zadań zleconych podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku

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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LIII/288/2022 Rady Gminy w Sarnakach z dnia 28 września 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Sarnaki, sposobu rozliczania i kontroli zadań zleconych podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, tj.:

- 1) § 2 ust. 2 i ust. 3;
- 2) § 4 ust. 1 w zakresie wyrażenia, cyt. „w szczególności”;
- 3) § 5 ust. 1 w zakresie wyrażenia, cyt. „w szczególności” i § 5 ust. 1 pkt 5;
- 4) § 8;
- 5) § 9 pkt 2 w zakresie wyrażenia, cyt. „lub innych dokumentów stanowiących dowody księgowe”;
- 6) § 10 ust. 1 i ust. 2;
- 7) § 11 ust. 2 pkt 2 w zakresie wyrażenia, cyt. „w szczególności”,

z powodu istotnego naruszenia art. 44 ust. 2, art. 216 ust. 2, art. 221 ust. 4 oraz art. 250 pkt 3 w związku z art. 251 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Sarnaki 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 października 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LIII/288/2022 Rady Gminy w Sarnakach z dnia 28 września 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Sarnaki, sposobu rozliczania i kontroli zadań zleconych podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

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 § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy w Sarnakach postanowiła, cyt. „Dotacja może zostać udzielona w kwocie nie większej niż 50% kosztów zadania realizowanego na majątku niebędącym własnością gminy”. Zdaniem Kolegium Izby powyższe regulacje odnoszące się do wysokości dotacji nie znajdują umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 221 ust. 4 tej ustawy 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 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 (por. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r./VIII SA/Wa 524/22). Natomiast pod pojęciem „tryb” postępowania w sprawie udzielenia 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 Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2021 r. II GSK 1609/11, 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 załatwiania oraz terminy przekazywania dotacji”.

W ocenie organu nadzoru sposób ustalenia wysokości dotacji należy przyporządkować do zasad udzielania dotacji, a nie do trybu postępowania o udzielenie dotacji. Podkreślenia wymaga, iż ustawodawca w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego, tj. ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania kontroli wykonywania zleconego zadania. Oznacza to, że organ stanowiący nie został upoważniony do określenia w badanej uchwale – zasad i tym samym sposobu ustalenia wysokości dotacji.

W cyt. wyżej § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy w Sarnakach określiła, że dotacja może zostać udzielona na realizację zadania na majątku niebędącym własnością gminy. W ocenie Kolegium Izby art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Także art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach. W świetle powyższego Kolegium Izby doszło do przekonania, że udzielanie dotacji na zadania realizowane na majątku niebędącym własnością gminy, stanowi transfer środków publicznych poza sferę finansów publicznych bez odpowiedniej podstawy prawnej. Tymczasem każdy wydatek ze środków publicznych winien być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków i może być przeznaczony na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, co wyraźnie akcentują przepisy art. 44 ust. 2 oraz art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy w Sarnakach postanowiła, cyt. „Dotacja może zostać udzielona organizacji, która:

- 1) zamierza realizować zadanie na rzecz mieszkańców Gminy Sarnaki,
- 2) zapewni udział środków finansowych własnych lub pozyskanych z innych źródeł na realizację zadania w wysokości minimum 50% kosztów realizacji zadania”.

Przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie daje podstawy dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia w uchwale warunków udzielania dotacji. Stanowi on jedynie podstawę do określenia trybu postępowania, czyli procedury udzielania dotacji. Warunki udzielania dotacji zostały określone w art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego z budżetu jednostki samorządu

terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki oraz na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań mogą otrzymywać podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Ustawodawca ustalił warunki podmiotowe (wskazując cechy podmiotu, któremu może zostać udzielona dotacja), jak i warunek przedmiotowy (wystąpieniu celu publicznego, a także dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją zadania publicznego).

W § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy w Sarnakach wskazała, jakie elementy powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji, pozostawiając katalog otwarty, poprzez wyrażenie „w szczególności”. Następnie w § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy w Sarnakach określiła kryteria oceny wniosku, pozostawiając również katalog otwarty poprzez użycie wyrażenia „w szczególności”. Rada Gminy w Sarnakach, postanowieniami zawartymi w § 4 ust. 1 badanej uchwały, dotyczącymi elementów koniecznych, jakie powinien zawierać wniosek – poprzez użycie wyrażenia „w szczególności” - nie uchwaliła pełnych regulacji w tym zakresie, jak również postanowieniami zawartymi w § 5 ust. 1 badanej uchwały, w zakresie kryteriów oceny wniosków – poprzez użycie wyrażenia „w szczególności” - nie uchwaliła pełnych regulacji w tym zakresie. Pozostawienie organowi wykonawczemu przez organ stanowiący katalogu otwartego w zakresie elementów wniosku oraz kryteriów oceny wniosku, poprzez zastosowanie sformułowania „w szczególności”, narusza w sposób istotny art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Powyższe postanowienia uchwały zezwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, ponieważ organ wykonawczy miałby możliwość żądania dowolnych dokumentów od wnioskodawców w zakresie wniosku, jak również przyjęcia różnych kryteriów oceny wniosku, co w konsekwencji miałoby wpływ na przyznanie dotacji.

W § 5 ust. 1 pkt 5 badanej uchwały, dotyczącym kryterium oceny wniosku, Rada Gminy w Sarnakach postanowiła, cyt. „analizę wykonania zadań zleconych podmiotowi dotowanemu w okresie poprzednim, z uwzględnieniem w szczególności jakości i terminowości rozliczenia otrzymanej dotacji”. Użycie wyrażen, cyt. „, analizę”, „w okresie poprzednim”, „w szczególności”, „jakości” jest nieprecyzyjne, pozostawia do swobodnego określenia i oceny przez organ wykonawczy, na czym ma polegać analiza wykonania zadań, który przyjął okres poprzedni (termin), na czym ma polegać analiza jakości rozliczenia otrzymanej dotacji. Ponadto użycie sformułowania „w szczególności” pozostawia katalog otwarty. W ocenie Kolegium Izby wymienione postanowienia uchwały pozwalałyby także na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż organ wykonawczy mógłby przyjąć różne kryteria oceny wniosków w ww. zakresie. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zatem w uchwale należało wymienić w sposób pełny i jednoznaczny katalog elementów wniosku o udzielenie dotacji, jak i katalog kryteriów oceny wniosku.

W § 8 badanej uchwały Rada Gminy w Sarnakach postanowiła, cyt. „Dotacje należy rozliczyć w terminie 30 dni od dnia wykonania zadania”. 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 jest krótszy niż rok podatkowy, Rada Gminy w Sarnakach 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.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacje i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (tak: wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie. Realizując kompetencje prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 NSA wskazał, cyt. „...Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał...”.

W § 9 pkt 2 badanej uchwały, odnoszącym się do sposobu rozliczania dotacji, Rada Gminy w Sarnakach zawarła zapis, niedookreślony w swojej treści, cyt. „(...) lub innych dokumentów stanowiących dowody księgowe”. Niniejsza regulacja jest nieprecyzyjna i niejasna, gdyż nie określa z nazwy tych innych dokumentów, stwarza niedozwolony luz interpretacyjny, gdyż pozostawia do swobodnej oceny Wójta Gminy Sarnaki żądania do rozliczenia dotacji innych dokumentów, stanowiących dowody księgowe. Powyższe postanowienia uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów dokonujących rozliczenia dotacji, gdyż Wójt Gminy Sarnaki miałby możliwość żądania dowolnych dowodów księgowych potwierdzających rozliczenie dotacji. Stanowi to istotne naruszenie przez Radę Gminy w Sarnakach art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy w Sarnakach postanowiła, cyt. „Podmiot dotowany obowiązany jest prowadzić takie zasady obiegu i opisywania dokumentów finansowych, aby oryginały dokumentów świadczących o dokonaniu wydatków finansowanych w całości lub w części z otrzymanej dotacji zaopatrzone były w sposób trwały w klauzulę potwierdzającą ten fakt”.

Następnie w § 10 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Podmiot dotowany obowiązany jest przechowywać oryginały dokumentów finansowych na podstawie których dokonywane jest rozliczenie dotacji przez pięć lat licząc od rozliczenia dotacji”.

Ww. postanowienia nie znajdują uzasadnienia w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Nałożenie tych obowiązków na beneficjentów dotacji wykracza poza delegację wymienionego przepisu. Sposób prowadzenia i obiegu dokumentów finansowych określony w § 10 ust. 1 badanej uchwały oraz obowiązek przechowywania oryginalnych dokumentów, o których mowa w § 10 ust. 2 badanej uchwały przez beneficjenta dotacji, może wynikać jedynie z przepisów ustawowych. Takiego obowiązku nie nakłada ustawa o finansach publicznych. W związku z tym nie może ich nakładać uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia, może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Przekroczenie tego upoważnienia stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 130/15 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Z kolei NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. II GS 427/07 wskazał, cyt. „w prawie administracyjnym niepodważalną regułą jest zasada „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa”, niedopuszczalne natomiast jest postępowanie w myśl reguły „co nie jest zakazane jest dozwolone”.

W § 11 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały, dotyczącym kontroli realizacji zleconego zadania, Rada Gminy w Sarnakach użyła wyrażenia, cyt. „(...) w szczególności (...)”. Regulacja z użyciem sformułowania „w szczególności” jest niejasna i pozostawia katalog otwarty w zakresie przyjmowanych do kontroli dokumentów finansowych związanych z realizacją dotowanego zadania jak i miejscem przeprowadzenia sprawdzenia dokumentów. Pozostawienie organowi wykonawczemu swobodnego wyboru do kontroli dokumentów jak i miejsca przeprowadzenia sprawdzenia, w sposób istotny narusza przepisy art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Uregulowanie Rady Gminy w Sarnakach zawarte w § 11 ust. 2 pkt 2 z wyrażeniem, cyt. „w szczególności” prowadziłoby do nierównego traktowania beneficjentów dotacji i w konsekwencji przyznania dotacji.

Kolegium Izby podkreśla, że 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 adresaci uchwały i organy jej stosujące nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 1248/20, czy wyrokach WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 i z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22. Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich zawartych wyrażały intencje prawodawcy.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski