



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 18 sierpnia 2015 r.

Poz. 2619

UCHWAŁA NR 164/G322/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 25 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 30 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 221 ust. 2-4 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.) i § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 54/VIII/2015 Rady Miejskiej w Nowym Stawie z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminy podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku, na zadania własne inne niż zadania publiczne określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu rozliczenia dotacji oraz sposobu wykonywania i kontroli zadań zleconych

orzeka nieważność: § 6 ust. 3, ust. 4 w zakresie słów „lub innych wad”, ust. 6, § 9 ust. 4 i 5 oraz § 10 ust. 6 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 28 kwietnia 2015r. Rada Miejska w Nowym Stawie podjęła uchwałę Nr 54/VIII/2015 w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminy podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku, na zadania własne inne niż zadania publiczne określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu rozliczenia dotacji oraz sposobu wykonywania i kontroli zadań zleconych.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 2 czerwca 2015 roku, zaś w dniu 25 czerwca 2015 roku była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Rada Miejska w Nowym Stawie podejmując powyższą uchwałę powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Badając powyższą uchwałę Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że w części obarczona jest ona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 6 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Nowym Stawie postanowiła, że: „Wzór oferty zostanie określony w drodze zarządzenia Burmistrza”, natomiast w § 9 ust. 4, że „Wzór sprawozdania zostanie określony w drodze zarządzenia Burmistrza”.

W ocenie Kolegium tut. Izby ww. postanowienia zawarte w badanej uchwale dotyczące określenia wzorów oferty i sprawozdania wykraczają poza zakres upoważnień dla Rady Miejskiej wynikający z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do treści wskazanego przepisu tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Z treści przywołanego przepisu wynika zatem, że Rada Miejska w Nowym Stawie nie może przenieść swoich ustawowych kompetencji na Burmistrza Miasta w zakresie określenia wzoru oferty, jak również wzoru sprawozdania z realizacji zadania. Pogląd taki wyrażony został również przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w uchwale nr XIII/2808/2013 z dnia 4 czerwca 2013r

Następnie § 6 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska określiła, że: *„W przypadku stwierdzenia w ofercie uchybień formalno-prawnych lub innych wad, Burmistrz wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia”*, zaś w § 6 ust. 6 postanowiono, że *„Burmistrz może żądać od podmiotu ubiegającego się o dotację na realizację zadania publicznych dodatkowych informacji dotyczących złożonej oferty”*.

W ocenie Kolegium tut. Izby Rada Miejska w sposób nieuprawniony ustanowiła upoważnienie dla Burmistrza do wyznaczenia terminu i wezwania wnioskodawcy do usunięcia stwierdzonych w ofercie **innych wad** wniosku, (pod rygorem jej nierozpatrzenia – sankcja taka została zawarta w § 6 ust. 5 uchwały) oraz do żądania dodatkowych informacji, nie precyzując, jakie to mogą być uchybienia. Kolegium tut. Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Burmistrza do usunięcia uchybień formalno-prawnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno wynikać, o jakie inne wady wniosku chodzi. W ocenie Kolegium tut. Izby brak doprecyzowania kompetencji Burmistrza we wskazanym zakresie mógłby doprowadzić do swobody jego działania w ocenie składanych wniosków. Zapisem „lub innych wad” w ww. postanowieniu Rada Miejska scedowała zatem swoją kompetencję na organ wykonawczy – tj. Burmistrza, czym naruszyła przywołany przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Formulowane w uchwale pojęcia nie mogą stwarzać możliwości luzu interpretacyjnego przez wykonujących i stosujących uchwałę. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jednoznaczne i zrozumiałe.

W § 9 ust. 5 badanej uchwały określono, że *„Podmiot, który otrzymał dotację jest zobowiązany do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację zadania w sposób umożliwiający ocenę wykonania zadania i wykorzystania dotacji”*.

Również taki zapis, w ocenie Kolegium tut. Izby, obligujący podmiot otrzymujący dotację do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków finansowanych z udzielonej z budżetu gminy dotacji, nie znajduje oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wymogi prowadzenia dokumentacji finansowo - księgowej zostały określone w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 330 z późn. zm.). Stanowisko takie zostało również zawarte, między innymi, w uchwale nr 5/837/2013 z dnia 3 lipca 2013r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Ponadto w § 10 ust. 6 postanowiono, że: *„W przypadku, gdy podmiot realizujący zadanie nie usunie stwierdzonych nieprawidłowości lub nie doprowadzi do ich usunięcia w wyznaczonym terminie, umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym, a środki finansowe przekazane na jego realizację podlegają zwrotowi do budżetu gminy w terminie ustalonym przez Burmistrza”*.

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowane wyżej przepisy uchwały nie mieszczą się w zakresie pojęcia „tryb postępowania, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli”, o którym mowa w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, gdyż dotyczą kwestii związanych z realizacją zawartej umowy, a zatem należą do sfery leżącej w kompetencjach organu wykonawczego. Nadto Kolegium zwraca uwagę na treść art. 252 ww. ustawy o finansach publicznych, który określa zasady i terminy zwrotu do budżetu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, z art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy wynika zaś, że do zadań wójta należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał. Obowiązek zawarcia umowy, w przypadku zadań innych niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określa natomiast art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy czym istotne postanowienia umowy wymienione zostały w art. 221 ust. 3 ww. ustawy.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że kwestie związane ze zmianą czy rozwiązaniem umowy z beneficjentem dotacji powinny stanowić element treści umowy kształtowanej przez organ wykonawczy, a nie przez organ

stanowiący w uchwale prawa miejscowego. Zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały nie obejmuje bowiem regulacji treści umowy zawieranej z podmiotem dotowanym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza ponadto, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008r., II GKS 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Stanowisko tut. Izby znajduje potwierdzenie, między innymi, w rozstrzygnięciach nadzorczych innych regionalnych izb obrachunkowych (por. uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 10.142.14 z dnia 1 kwietnia 2014r.).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka