



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 07.12.2022 r.

Poz. 4792

Uchwała Nr 164/g236/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 24 listopada 2022 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 30 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), § 115 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLII/263/22 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 26 października 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonania zleconych zadań w zakresie innych zadań publicznych niż objęte przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 28 października 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XLII/263/22 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 26 października 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonania zleconych zadań w zakresie innych zadań publicznych niż objęte przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uchwała ta była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 24 listopada 2022 r.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Kwidzyn postanowiła w § 6, że:

„1. Konkursy ofert ogłasza Wójt Gminy Kwidzyn w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku budżetowego. Jeżeli w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym nikt nie złożył oferty lub

konkurs nie został rozstrzygnięty z innego powodu Wójt może ogłosić nowe konkursy na całość lub na poszczególne zadania, w dowolnym czasie.

2. W ogłoszeniu, o którym mowa w ust. 1, Wójt określa w szczególności:

1) rodzaj i zakres zadania;

2) termin realizacji zadania;

3) formę współpracy i realizacji zadania;

4) maksymalną wysokość dotacji;

5) warunki, jakie powinien spełniać oferent.

3. Ogłoszenie dotyczące konkursu ofert może być opublikowane w prasie lokalnej oraz jest publikowane na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Kwidzyn oraz na stronie internetowej Gminy.

4. Konkursu nie ogłasza się w jednym z następujących przypadków:

1) dwukrotnie ogłaszany konkurs ofert nie został rozstrzygnięty, albo nikt nie złożył oferty;

2) postępowanie dotyczy zadania, którego wartość nie przekracza 10 000 zł;

3) czas realizacji zadania nie jest dłuższy niż 2 miesiące;

4) zadanie ma być realizowane z udziałem środków pochodzących z innych źródeł a przyznający te środki określa warunki ich przyznania;"

W § 16 postanowiono: „Przedstawiana przez oferenta dokumentacja rozliczenia dotacji powinna zawierać w szczególności:

1) sprawozdanie wykonanych prac;

2) tabelaryczne zestawienie poniesionych wydatków;

3) kserokopie faktur, rachunków lub innych dokumentów, które opłacone zostały w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji, poświadczone zgodność z oryginałem i opisane przez oferenta;

4) oświadczenie, że środki objęte dotacją zostały wydatkowane zgodnie z ustawą zamówieniach publicznych.”

W przytoczonych zapisach badanej uchwały Rada Gminy Kwidzyn, a mianowicie w jej § 6 ust. 2 i w § 16 wprowadziła otwarty katalog przesłanek (poprzez użycie zwrotu „w szczególności”) w zakresie, odpowiednio, elementów ogłoszenia postępowania oraz elementów dokumentacji rozliczenia dotacji, co skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie. Kolegium tut. Izby zauważa, że przepisy prawa miejscowego winny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego - zasada ta została wyrażona między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA O/Gdańsk z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94 PG rok 1995, nr 12, poz. 48).

Wskazane wyżej regulacje § 6 są wadliwe również z tej przyczyny, że nie określają przesłanek wyboru najkorzystniejszej oferty. Nie sprecyzowano także, jakie kryteria skutkują dokonaniem wyboru oferty. Taka konstrukcja przepisów może w sposób nieuprawniony przenieść kompetencje w tym zakresie przedmiotowym na organ wykonawczy.

W §14 ust. 1 postanowiono, że:

„Umowa dotycząca zlecenia zadania i udzielenia dotacji wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności i zawierana jest na czas określony.

2. Umowa powinna określać w szczególności:

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel na jaki dotacja została przyznana oraz termin wykonania zadania;

2) wysokość dotacji i tryb płatności;

3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku;

4) sposób kontroli wykonania zadania i rozliczenia dotacji;

5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji;

- 6) *sankcje nakładane w przypadku nieprawidłowej realizacji umowy;*
7) *inne warunki ustalone przez umawiające się strony.*”

Odnosząc się do elementów umowy zawartych w § 14 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Kolegium tut. Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane przepisami ustawy. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już umieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (*vide*: wyrok NSA z dnia 25 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Elementy umowy o udzielenie dotacji zostały z kolei określone w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe uznać należy również za istotne naruszenie, wynikające z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, a także za naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.), dającego wsparcie wskazanej zasadzie stanowienia prawa. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej powtórzenie przepisu ustawy, czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie i implikuje stwierdzenie nieważności aktu w danej części (por. zwłaszcza: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17). Wskazać też należy, że zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy prawa miejscowego powinny możliwie bezpośrednio i wyrażnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

W § 15 ust. 1-2 badanej uchwały postanowiono, że :

„ 1. Wydatki związane z realizacją zadania, poniesione przez oferenta w okresie nieobowiązywania umowy nie będą refundowane z zastrzeżeniem ust 2.

2. W przypadku zadań realizowanych w sposób ciągły - dotacja może obejmować wydatki poniesione przed datą podpisania umowy (dotyczy wydatków poniesionych w roku, w którym została zawarta umowa), koniecznych do zapewnienia ciągłości realizacji zadania.”

W ocenie Kolegium tut. Izby zarówno regulacja prawna wynikająca z art. 126 ustawy o finansach publicznych, jak i przepisy zawarte w art. 221 tej ustawy nie przewidują możliwości „refundowania” z budżetu gminy wydatków – w ramach dotacji celowej. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację.

Wskazać tym samym należy, że dotacja celowa powinna służyć realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego, tj. po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dopiero po zawarciu umowy można mówić o realizacji zadania publicznego przez beneficjenta dotacji.

Dodatkowo z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że: *Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.* Skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę

za zrealizowane zadania wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona” nie obejmuje swym zakresem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy.

Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy prawa finansowego wymagają, żeby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy, czego wyrazem jest m.in. art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Tym samym uznać należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania. Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można natomiast mówić o realizacji zadania publicznego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, tj. m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 95/19) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

Z powyższych względów uznać należy, że zapis zawarty w § 15 ust. 2 badanej uchwały w sposób istotny narusza przepisy art. 221 w zw. z art. 126 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie z uwagi na stwierdzenie nieważności tego zapisu uchwały, bezprzedmiotowy jest zapis zawarty w ust. 1 ww. paragrafu w zakresie słów „z zastrzeżeniem ust. 2”.

Zdaniem Kolegium, na podstawie przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych Rada Gminy winna określić tryb postępowania o udzielenie dotacji oraz sposób rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania.

Przedmiotowa uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, aktem prawa miejscowego, a jej regulacje muszą zawierać się w zakresie tego upoważnienia. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 87 i art. 94 określa akty prawa miejscowego jako ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie gminy oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji, zaś wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem wprowadzenie do aktów prawa miejscowego regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego należy traktować jako istotne naruszenie prawa (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dn. 25 maja 2016 r. sygn. akt - IV SA/Gd 266/16). Uchwała jednostki samorządu terytorialnego jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób jasny, zrozumiały i czytelny tak, żeby wszyscy stosujący tą uchwałę nie mieli wątpliwości w jej wykonywaniu. Powyższy nakaz konstruowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego zgodnie z zasadami poprawnej legislacji wynika również z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., K 33/00).

Podsumowując powyższe, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Rada Gminy Kwidzyn wskazanymi zapisami zawartymi w badanej uchwale nie wypełniła

w należyty sposób zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

W świetle powyższego, z powodu opisanych wyżej istotnych naruszeń prawa, Kolegium Izby orzekło nieważność badanej uchwały.

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.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku