



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 lutego 2017 r.

Poz. 1309

UCHWAŁA NR 2/185/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 stycznia 2017 r.

Na podstawie 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień § 5 ust. 3 uchwały Nr XIX/231/2016 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej dla rodzinnych ogrodów działkowych z budżetu Miasta i Gminy Pleszew, jako podjętych z istotnym naruszeniem przepisów art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 27 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Pleszewie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.), określiła zasady udzielania z budżetu Miasta i Gminy Pleszew dotacji celowej dla rodzinnych ogrodów działkowych.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §§ 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały i wyznaczyła termin badania uchwały na dzień 25 stycznia 2017 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 25 stycznia 2017 r., po zapoznaniu się z treścią uchwały oraz wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew w przedmiotowej sprawie, pismo z dnia 24 stycznia 2017 r., Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych (innych niż wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 1 – pkt 14a ustawy) sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis ten zatem nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do przyjęcia uchwały, a jedynie wskazuje że upoważnienie do podejmowania uchwał przez radę (w zakresie innym niż wcześniej określony) musi wynikać z przepisów innych ustaw.

Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD (rodzinne ogródki działkowe) na obszarze danej gminy może otrzymywać dotację celową z budżetu tej gminy, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Z kolei ust. 2 tego artykułu ustala, że 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 lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD.

Z przepisów art. 221 ustawy o finansach publicznych wynika, że 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 (ust. 1). Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2). Ustawodawca określił jakie elementy powinna zawierać umowa (ust. 3). Dalej (w ust. 4) ustawodawca postawił wymóg, aby tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia, był określony w uchwale przez organ stanowiący.

Z w/w przepisów wynika, iż w sytuacji, gdy zadanie publiczne nie będzie mieściło się w katalogu zadań określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wówczas stosuje się tryb postępowania przewidziany w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W przepisie art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zostały zamieszczone zadania publiczne polegające na tworzeniu warunków dla rozwoju ROD. Zadanie tworzenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego warunków dla rozwoju ROD zostało wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Pleszewie ustaliła zasady i tryb postępowania o udzielenie dotacji celowej dla rodzinnych ogródków działkowych służącej rozwojowi rodzinnych ogrodów działkowych na terenie Miasta i Gminy Pleszew oraz sposób rozliczania dotacji i kontroli wykorzystania dotacji.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że *udzielona dotacja nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji przedsięwzięcia*. Zakres regulacji § 5 ust. 3 przedmiotowej uchwały określający wysokość dotacji nie znajduje umocowania w powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisach. Zdaniem Kolegium Izby 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. Ustawodawca w przepisie nie upoważnił organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji.

Zasady – to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. Tryb to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „Tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system. WSA w Poznaniu w wyroku I SA/Po 151/07 z 15.02.2008 r. stwierdził, iż *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*. Rolą organu stanowiącego jest ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania. Ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie. Brak zatem podstaw do regulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wysokości udzielanej z budżetu dotacji.

Przeprowadzenie postępowania o udzielenie dotacji należy do organu wykonawczego (Burmistrza Miasta i Gminy). Organ ten działa na podstawie postanowień uchwały i opierając się na nich, podejmuje rozstrzygnięcia. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem wykonującym zlecone zadanie. Elementy treści umowy reguluje przepis art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym postanowienia umowy powinny określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała Rady Miejskiej w Pleszewie w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej dla rodzinnych ogrodów działkowych z budżetu Miasta i Gminy Pleszew, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 221 ust. 4 ustawy finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia faktyczne i prawne Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska