



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 4637

UCHWAŁA NR 10/520/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 kwietnia 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 1090 Rady Miasta Konina z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Konina na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogródków działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, w części obejmującej:

- w § 3 ust. 5 wyrażenie w brzmieniu: "lub innych wad",
- w § 3 ust. 6 wyrażenie w brzmieniu: "lub wady",
- w § 4 ust. 3,

z powodu sprzeczności z przepisami art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073) w związku z art. 221 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.)

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 kwietnia 2024 r. Rada Miasta Konina powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określiła zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Konina na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogródków działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 24 kwietnia 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące rodzinne ogrody działkowe (dalej ROD) 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 nieangażujących w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego

z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 cyt. ustawy, 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 powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 221 ustawy o finansach publicznych wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), 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 ww. przepisów wynika, iż w sytuacji, gdy zadanie publiczne nie będzie mieściło się w katalogu zadań określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i o 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.

Wypełniając dyspozycje ww. przepisów prawa Rada Miasta Konina określiła zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta Konina na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej.

W § 3 ust. 5 i ust. 6 badanej uchwały Rada Miasta zamieściła postanowienia o treści:

"5. W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia bądź uzupełnienia w ciągu 14 dni od daty otrzymania wezwania.

6. Wniosek, którego braki lub wady nie zostaną usunięte we wskazanym zakresie i terminie pozostaną bez rozpatrzenia."

W ocenie Kolegium Izby cytowana powyżej regulacja w części dotyczącej oceny składanego wniosku o dotację pozostaje w sprzeczności z art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w związku z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Z przywołanych postanowień uchwały nie wynika bowiem jakie wady wniosku będą powodowały obowiązek ich uzupełnienia oraz jakie wady, które nie zostaną usunięte, spowodują pozostawienie wniosku o dotację bez rozpatrzenia.

Zamieszczenie wyrażenia "lub innych wad" skutkuje przekazaniem organowi wykonawczemu uprawnienia do ich określenia, cedując tym samym na ten organ swoją wyłączną kompetencję do ustalania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji wynikającą z przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Nadto postanowienie § 3 ust. 5 i ust. 6 uchwały może skutkować niejednokrotnym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzeczniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania

jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 3 ust. 5 uchwały w zakresie wyrażenia w brzmieniu: "lub innych wad" oraz w § 3 ust. 6 uchwały w zakresie wyrażenia w brzmieniu: "lub wady".

W § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta postanowiła, iż „*Umowa o udzielenie dotacji określa w szczególności:*

1) dane Beneficjenta ubiegającego się o dotację (pełna nazwa ROD) jego adres, wraz z podaniem konta bankowego,

2) kwotę dotacji, tryb i termin jej przekazania,

3) szczegółowy opis zadania w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jej wykorzystania,

4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,

5) termin zwrotu niewykorzystanej dotacji lub jej części, dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.”.

W myśl przepisu art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych umowa w sprawie udzielenia dotacji powinna 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 ocenie Kolegium Izby, postanowienia § 5 ust. 3 uchwały modyfikują regulacje przepisu art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, bowiem przepis ten nie wymaga określenia w umowie numeru rachunku bankowego, natomiast wymaga określenia trybu kontroli wykonania zadania, czego nie zawiera ww. postanowienie.

Normy prawne określone w art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz w art. 221 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania treści umów zawieranych pomiędzy donatorem a beneficjentem dotacji celowej udzielanej z budżetu danej jednostki.

To organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do kompetencji organu wykonawczego należy zatem zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej w sposób określony przepisami ustawy o finansach publicznych.

Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). W ocenie Kolegium Izby powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowienia § 4 ust. 3 uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

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