

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

W SZCZECINIE

z dnia 20 listopada 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XIX/151/2019 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 października 2019 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miasto Świnoujście, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

- § 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XIX/151/2019 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 października 2019 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miasto Świnoujście, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych w zakresie § 3 ust. 2 załącznika do uchwały.
- § 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XIX/151/2019 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 października 2019 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miasto Świnoujście, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2176) oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), a regulowana przez nią materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Uchwała Nr XIX/151/2019 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 października 2019 r. została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 31 października 2019 r.

We wstępnej ocenie Kolegium część załącznika przedmiotowej uchwały budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności co do zgodności z przepisami stanowiącymi podstawę wydania przedmiotowej uchwały oraz z § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), z uwagi na brak określenia zasad udzielania dotacji w sposób przejrzysty, umożliwiający wyliczenie potencjalnej kwoty dotacji, o którą mogą ubiegać się beneficjenci dotacji. Jednocześnie wątpliwości organu nadzoru budziła treść § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, który regulował elementy umowy zawieranej w związku udzieleniem dotacji, co zostało przez ustawodawcę unormowane w drodze art. 221 ust. 3 ww. ustawy, zaś powtórzenie zapisów ustawowych, wykracza poza delegację ustawową i narusza treść § 118 cyt. rozporządzenia.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Miasta Świnoujście pismem z dnia 8 listopada br. (znak: K.0010.499.DC.2019). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 20 listopada 2019 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 20 listopada br. W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczył upoważniony pełnomocnik Miasta Świnoujście, który podczas posiedzenia zaprezentował stanowisko jednostki. W ocenie Rady Miasta Świnoujście, ustawodawca w drodze art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania zasad udzielania dotacji, w tym dla stowarzyszeń prowadzących rodzinne ogrody działkowe. A co za tym idzie Rada Miasta nie posiadała kompetencji do normowania kwestii dotyczących obliczania kwoty dotacji, o które mogą ubiegać się potencjalni beneficjenci dotacji. Odnosząc się do kwestii uregulowania w treści uchwały elementów umowy zawieranej między Miastem Świnoujście oraz beneficjentem dotacji, to intencją prawodawcy miejscowego było zapewnienie ułatwienia czytelności i zrozumienia uchwały przez jej odbiorców, a nie stosowanie odesłania do innych aktów prawnych.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XIX/151/2019 Rady Miasta Świnoujście z dnia 24 października 2019 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Miasto Świnoujście, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, w części dotyczącej treści § 3 ust. 2 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności we wskazanym zakresie.

Organ stanowiący Miasta Świnoujście jako podstawę prawną badanej uchwały wskazał art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące 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 niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Przepisem, o którym mowa powyżej jest art. 221 ustawy o finansach publicznych. Ustęp czwarty stanowi kompetencję do regulowania przez organ stanowiący gminy trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zadania.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały organ stanowiący określił elementy umowy zawieranej w imieniu gminy przez Prezydenta Miasta, która stanowi podstawę udzielenia podmiotowi dotowanemu przedmiotowej dotacji.

W ocenie Kolegium Izby taka regulacja wykracza poza delegację ustawową z art. 221 ust. 4 upoważniającą do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie trybu udzielania, sposobu rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych. Ustawodawca upoważnił organ stanowiący jedynie do ustalenia trybu postępowania w sprawie o udzielenie dotacji, tzn. procedury postępowania administracyjnego dotyczącego przyznawania przedmiotowej dotacji, a także sposobu rozliczenia z przyznanych podmiotom dotowanym środków publicznych oraz ewentualnego przeprowadzenia postępowania kontrolnego. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego do regulowania elementów umowy. W drodze przepisów art. 221 ust. 2 ostatnio cytowanej ustawy, prawodawca postanowił, że zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę z podmiotami dotowanymi. Co więcej, ustawodawca w drodze art. 221 ust. 3 ustawy przesądził o treści umowy, która stanowi podstawę zlecenia zadania i przekazania środków finansowych. Zgodnie z przywołanym przepisem umowa, o której mowa w ust. 2, 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.

Wobec powyższego organ stanowiący Miasta Świnoujście nie był upoważniony do uregulowania treści umowy zawieranej przez Prezydenta Miasta w imieniu Miasta, a nadto zredagowanie treści unormowanej wcześniej w ustawie narusza §118 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Organ nadzoru wskazuje, iż w myśl art. 46 ustawy o samorządzie gminnym do zadań Prezydenta należy wykonywanie budżetu oraz składanie w imieniu gminy oświadczeń woli, tym samym do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego należy przygotowanie i zawieranie umowy w sprawie udzielenie dotacji w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych. A zatem w ocenie Kolegium Izby, Rada Miasta Świnoujście określając elementy umowy wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego gminy, przekraczając jednocześnie zakres swoich kompetencji. Niniejsze stanowisko organu nadzoru jest zgodne z orzecznictwem izb obrachunkowych (*Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze nr 19/2016 z dnia 26 stycznia 2016 r., nr 129/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r. oraz Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nr 16/982/2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r.*). Biorąc pod uwagę powyższe w ocenie Kolegium Izby, przedmiotowa uchwała we wskazanej części jest niezgodna z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie zaś dotyczącym nieprecyzyjnego określenia zasad udzielania dotacji w sposób umożliwiających precyzyjne określenie kwoty dotacji, o którą mogą ubiegać się potencjalni beneficjenci, organ nadzoru przyjął za słuszne stanowisko Rady Miasta Świnoujście, zgodnie z którym art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie stwarza kompetencji do regulowania zasad udzielania dotacji, w tym dla stowarzyszeń prowadzących rodzinne ogrody działkowe, a tym samym wykroczeniem poza upoważnienie ustawowe stanowiłoby regulowanie zasad ustalania kwot dotacji, o które ubiegać się mogą potencjalni beneficjenci.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego mogą wydawać akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawach.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doreczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Szczecinie
Bogusław Staszewski