



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 lipca 2019 r.

Poz. 3567

UCHWAŁA NR 0102-245/19 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 12 czerwca 2019 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VIII/48/19 Rady Gminy Piecki z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji ze środków budżetu Gminy Piecki dla rodzinnych ogrodów działkowych działających na terenie Gminy Piecki, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykorzystania dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

uchwała, co następuje

Stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/48/19 Rady Gminy Piecki z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji ze środków budżetu Gminy Piecki dla rodzinnych ogrodów działkowych działających na terenie Gminy Piecki, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykorzystania dotacji.

Uzasadnienie

Rada Gminy Piecki na sesji w dniu 28 maja 2019 r. podjęła uchwałę Nr VIII/48/19 Rady Gminy Piecki z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji ze środków budżetu Gminy Piecki dla rodzinnych ogrodów działkowych działających na terenie Gminy Piecki, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykorzystania dotacji. W dniu 3 lipca 2019 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 4 czerwca 2019 r. zawiadomiono Gminę Piecki, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 12 czerwca 2019 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Piecki nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2019 r. stwierdziło, co następuje: Rada Gminy jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogródkach działkowych /Dz. U. z 2017, poz. 2176 ze zm./ oraz art. 221 ust. 4, art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U. 2019, poz. 869/. Zgodnie

z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące 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 nie działających w celu osiągnięcia zysku. Ust. 2 tego artykułu ustala, że dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej 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 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 zdania 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/. 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. Oznacza to, że zlecenie zadania z zachowaniem zasad określonych powyższym przepisem, może nastąpić dodatkowo w trybie uchwały organu stanowiącego, jednak dotyczy to tylko sytuacji /kategorii zadań publicznych/ wykraczających poza zakres objęty art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zdaniem Kolegium Izby uchwała taka powinna regulować kwestie określone w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych tj. tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje wówczas na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego zawartej z podmiotem spełniającym kryteria określone w ust. 1 tego przepisu. Kolegium Izby stwierdza, że ustawodawca w wyżej wymienionym 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 151/07) stwierdził, że 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. Kolegium Izby stwierdza, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Rada Gminy jest uprawniona jedynie do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania, a nie do określenia zasad udzielania dotacji. Ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie. Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, że w § 3 ust. 2 uchwały Rady Gminy Piecki zawarto zapis, że „Dotacja może być przeznaczona „w szczególności” na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej. Realizacja zadania musi wpływać na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców lub zwiększyć dostępność społeczności lokalnej do ROD”. Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonego zwrotu „w szczególności” powoduje, że w rzeczywistości nie wiadomo dokładnie na jaki cel dotacja ma być przeznaczona zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto w § 7 ust. 1 uchwały Rady Gminy Piecki w zdaniu pierwszym zapisano, iż „Osoba upoważniona przez wójta Gminy Piecki może dokonywać kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji” Wskazana w uchwale podstawa prawna nie daje Radzie Gminy Piecki upoważnienia do wskazywania, kto w imieniu organu wykonawczego ma dokonywać czynności kontrolnych. To organ wykonawczy określa, kto

i w jaki sposób będzie dokonywał czynności kontrolnych. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Piecki podejmując przedmiotową uchwałę wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, co stanowi istotne naruszenie tej normy prawnej. Wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy prawa nie dają podstaw Radzie Gminy Piecki do podjęcia uchwały, w której organ stanowiący określa zasady udzielania z budżetu gminy dotacji celowych dla rodzinnych ogródków działkowych. Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy między innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/WR 1459/97) Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf