

Uchwała Nr 10.149.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIII/306/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli na zadania realizowane w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Działkowców” – „Mazowsze dla działkowców 2022”

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXIII/306/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli na zadania realizowane w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Działkowców” – „Mazowsze dla działkowców 2022”, z powodu istotnego naruszenia art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073), a także art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 listopada 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Ostrów Mazowiecka skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 16 marca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXXIII/306/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli na zadania realizowane w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Działkowców” – „Mazowsze dla działkowców 2022”.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który upoważnia i jednocześnie obliuguje organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka wskazała, cyt. „Podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, które spełniają warunki określone w Regulaminie udzielania i przekazywania pomocy finansowej z budżetu Województwa Mazowieckiego w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Działkowców – MAZOWSZE DLA DZIAŁKOWCÓW 2022”, mogą otrzymać z budżetu Miasta Ostrów Mazowiecka dotacje na cele określone w ww. Regulaminie, zwane dalej „dotacjami”.

Zdaniem Kolegium Izby wskazanie podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku jako podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji celowej z budżetu Miasta Ostrów Mazowiecka istotnie narusza art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Zgodnie z regulacją zawartą w przywołanym przepisie, dotację celową z budżetu gminy może bowiem otrzymać stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące rodziny ogród działkowy (ROD) na obszarze danej gminy. Przez stowarzyszenie ogrodowe należy rozumieć, stosownie do art. 2 pkt 6 ww. ustawy, stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) powołane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych. W konsekwencji wyłącznie podmioty będące stowarzyszeniami, w rozumieniu ww. ustawy Prawo o stowarzyszeniach, mogą ubiegać się o dotację, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych i dotację taką z budżetu gminy uzyskać.

Ponadto w cyt. § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka przywołała „Regulamin udzielania i przekazywania pomocy finansowej z budżetu Województwa Mazowieckiego w ramach „Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Działkowców – MAZOWSZE DLA DZIAŁKOWCÓW 2022”, wskazując, że podmioty ubiegające się o dotacje z budżetu Miasta muszą spełnić, cyt. „warunki” określone w tym Regulaminie. Kolegium Izby zauważa, że powyższy Regulamin został uchwalony przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, a więc przez organ innej jednostki samorządu terytorialnego niż Miasto Ostrów Mazowiecka. Beneficjentami tego Regulaminu są jednostki samorządu terytorialnego, którym zgodnie z Regulaminem, Województwo w ramach MAZOWSZE DLA DZIAŁKOWCÓW 2022 przyznało/udzieliło pomocy finansowej z przeznaczeniem na dofinansowane zadania. W ocenie Kolegium Izby, Rada Miasta Ostrów Mazowiecka, wskazując na konieczność spełnienia, cyt. „warunków” określonych w cyt. Regulaminie i poprzez odesłanie do cyt. „warunków” Regulaminu, dodatkowo istotnie naruszyła art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Z przepisu tego wynika, 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. W ocenie Kolegium Izby tryb udzielania dotacji powinien być określony całościowo przez organ tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji z budżetu tej jednostki.

W § 1 ust. 3 badanej uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka określiła, co powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji z budżetu Miasta. Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Miasta Ostrów Mazowiecka nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym sędziowała tę czynność na organ wykonawczy. W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie terminu składania wniosków o przyznanie dotacji należy przyporządkować do trybu postępowania o udzielenie dotacji, co oznacza, że określenie tego terminu należy do kompetencji organu stanowiącego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 maja 2010 r. I OSK 672/10, cyt. „stwierdzenie „tryb udzielania” ma (...) znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (...)”. Zdaniem Kolegium Izby brak określenia terminu składania wniosków o przyznanie dotacji, istotnie narusza art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W dalszej kolejności, w § 5 badanej uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka określiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia”. Należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania prawa miejscowego reguluje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z kolei art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Należyte ogłoszenie jest warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Vacatio legis ma zapewnić adresatom norm odpowiedni termin do zapoznania się z nowymi przepisami jeszcze przed ich wejściem w życie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 13 pkt 2 tejże ustawy nakazuje publikację w wojewódzkim

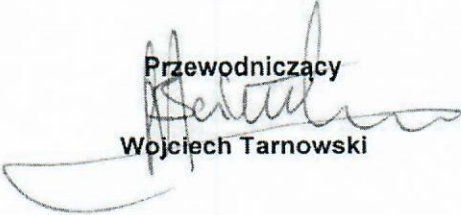
dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy. Badana uchwała jako akt prawa miejscowego, może wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co potwierdza linia orzecznicza sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2018 r. III SA/Kr 452/18, postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2020 r. I OZ 1429/19). Kolegium Izby podziela stanowisko wyrażone w orzeczeniu NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, że przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie, jak też wówczas, gdy wskazuje termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Zapis § 5 badanej uchwały nie spełnia zatem ustawowego wymogu i istotnie narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski