

Uchwała Nr 18.300.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 2 sierpnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXXVI/337/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu Miasta Ostrów Mazowiecka stowarzyszeniom ogrodowym, które prowadzą rodzinne ogrody działkowe na obszarze Miasta Ostrów Mazowiecka

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) 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 w części uchwały Nr XXXVI/337/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu Miasta Ostrów Mazowiecka stowarzyszeniom ogrodowym, które prowadzą rodzinne ogrody działkowe na obszarze Miasta Ostrów Mazowiecka, tj. § 4 ust. 2 oraz § 4 ust. 4 w zakresie wyrazów, cyt. „lub innych wad wniosków”, a także § 6 ust. 5 w zakresie wyrazów, cyt. „i zalecenia, wyznaczając termin do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”, 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 § 6 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy 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 6 lipca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXXVI/337/2022 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu Miasta Ostrów Mazowiecka stowarzyszeniom ogrodowym, które prowadzą rodzinne ogrody działkowe na obszarze Miasta Ostrów Mazowiecka.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. 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 m.in. art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który upoważnia i jednocześnie obliguje organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka określiła, cyt. „W przypadku, gdy w ramach ogłoszonego naboru nie wpłynęły wnioski wyczerpujące pulę środków zarezerwowanych w Budżecie Miasta Ostrów Mazowiecka w danym roku budżetowym na realizację programu, dopuszcza się ogłoszenie kolejnych naborów w danym roku budżetowym.” Kolegium Izby zwraca uwagę, że Rada Miasta Ostrów Mazowiecka, regulując kwestie kolejnych naborów, nie ustaliła terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji i tym samym scedowała 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 w kolejnych naborach istotnie narusza art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W § 4 ust. 4 badanej uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka postanowiła, cyt. „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia, bądź uzupełnienia w terminie maksimum 7 dni od daty otrzymania wezwania.” Użycie wyrażenia, cyt. „innych wad wniosku” może rodzić problemy interpretacyjne. Rada Miasta Ostrów Mazowiecka nie może udzielić komisji – powołanej przez Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka do oceny wniosków w zakresie spełnienia wymagań określonych w badanej uchwale – uprawnienia, polegającego na żądaniu usunięcia, cyt. „innych wad wniosku” nie precyzując, jakie to mogą być wady. Z zapisów uchwały powinno wynikać, o jakie wady chodzi. W ocenie Kolegium Izby brak doprecyzowania we wskazanym zakresie, mógłby doprowadzić do swobody działania komisji w przypadku oceny i wyboru wniosku. Powyższe postanowienia badanej uchwały pozwalałyby na nierówne traktowanie podmiotów ubiegających się o dotację, gdyż komisja miałaby możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców, a ich niezłożenie i nieuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Ponieważ badana uchwała ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, stąd też stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy.

W § 6 ust. 5 badanej uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka określiła, cyt. „Na podstawie protokołu Burmistrz Miasta Ostrów Mazowiecka, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji, kieruje do stowarzyszenia ogrodowego realizującego zadania stosowne wnioski i zalecenia, wyznaczając termin do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.”

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Ostrów Mazowiecka, wskazanym wyżej zapisem badanej uchwały wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, co stanowi istotne naruszenie tego przepisu.

Na podstawie ustaleń kontroli organ dotujący może jedynie wszcząć postępowanie w celu wydania decyzji o zwrocie dotacji, w trybie art. 61 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą 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).

Ponadto Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, znajdują zastosowanie przepisy § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy regulujące sprawy z przekazaniem upoważnieniem zapisu”.

Dodatkowo Kolegium Izby zauważa, iż załącznik nr 1 do badanej uchwały nazwano, cyt. „Wniosek o przyznanie dotacji celowej z budżetu Miasta Ostrów Mazowiecka dla rodzinnych ogrodów działkowych”, a załącznik nr 2 nazwano, cyt. „Sprawozdanie końcowe z wykorzystania dotacji celowej z budżetu Miasta Ostrów Mazowiecka dla rodzinnych ogrodów działkowych”, podczas gdy dotacje

celowe z budżetu miasta może otrzymać stowarzyszenie ogrodowe prowadzące rodzinne ogrody działkowe.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106