

URZĄD MIASTA I GMINY Murowana Goślina	
Wpłynęło dnia	28-11-2019
L. dz.	Zał.
[podpis]	

Uchwała Nr 23/1355/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 20 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIII/135/2019 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 29 października 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Murowana Goślina dla rodzinnych ogrodów działkowych, w części obejmującej postanowienia:

- w § 1 wyrażenie: „zasady udzielania ze środków budżetu Gminy Murowana Goślina dotacji celowych, zwanych dalej dotacją”,
- § 10,

z powodu sprzeczności z przepisami art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 października 2019 r., Rada Miejska w Murowanej Goślinie, 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 (dalej „ROD”) określiła zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Murowana Goślina na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych.

Na podstawie przepisów 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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 20 listopada 2019 r.

Rozpoznając sprawę uchwały Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176), 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. Z kolei ust. 2 tego artykułu ustala, że 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 2019 r. poz. 688, z późn. zm.), 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.

Zadanie tworzenia przez organy jednostek samorządu terytorialnego warunków dla rozwoju ROD zostało wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

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 organ stanowiący określa na podstawie upoważnienia zawartego w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych **tryb postępowania** o udzielenie dotacji, **sposób jej rozliczania** oraz **sposób kontroli** wykonywania zleconego zadania.

Na podstawie tego upoważnienia Rada postanowiła, że:

- w § 1 uchwały „Uchwała określa zasady udzielania ze środków budżetu Gminy Murowana Goślina dotacji celowych, zwanych dalej dotacją, tryb postępowania w sprawie udzielania

dotacji i sposób jej rozliczania dla rodzinnych ogrodów działkowych położonych na terenie Gminy Murowana Goślina”,

Na podstawie wskazanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych rada gminy winna określić tryb postępowania o udzielenie dotacji oraz sposób rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania. Ustawodawca w 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. WSA w Poznaniu w wyroku I SA/Po 151/07 z 15.02.2008r. stwierdził, iż *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. Ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie. Brak zatem podstaw do regulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych zasad udzielania dotacji.

W ocenie Kolegium Izby zamieszczenie w § 1 wyrażenia „**zasady udzielania** ze środków budżetu Gminy Murowana Goślina dotacji celowych, zwanych dalej dotacją” stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności ww. postanowienia.

W § 10 przedmiotowej uchwały zawarto postanowienie o treści: „Wykaz rodzinnych ogrodów działkowych, którym udzielono dotacji podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Murowana Goślina.”

Z powyższego wynika, że Rada Miejska nałożyła wymóg zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy informacji dotyczących udzielenia dotacji. W ocenie Kolegium Izby, nałożenie obowiązku zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej jak i w każdy inny sposób podawania do publicznej wiadomości informacji o udzieleniu dotacji nie należy do kompetencji organu stanowiącego. Kwestie te uregulowane zostały w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na

zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy „Udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8;
- 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11;
- 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
- 4) udostępniania w centralnym repozytorium.

Zakres przedmiotowy informacji publicznej określony został w art. 6 ww. ustawy.

Gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Ustawa o finansach publicznych w dziale I rozdziale 4 zawiera przepisy regulujące jawność i przejrzystość finansów publicznych. Zasada jawności realizowana jest poprzez obowiązkowe podawanie do publicznej wiadomości m.in. kwot dotacji udzielonych z budżetu i wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja w terminach określonych w przywołanych przepisach (art. 33 – 37 ustawy o finansach publicznych). Nakładanie przez Radę obowiązków na Burmistrza których obowiązek wykonania wynika z ustawy, stanowi przekroczenie kompetencji wynikających z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Uwzględniając powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 10 uchwały.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza obowiązek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku, iż „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)” Zatem, jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to jest to przekroczenie kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części.

Poza sporem jest fakt, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Postanowienia aktów prawa miejscowego, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji

przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 221 ust. 4 ustawy finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze Kolegium postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
[Signature]
Grażyna Wróblewska

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