

URZĄD MIASTA POZNANIA BIURO RADY MIASTA SEKRETARIAT		01
DATA 27 CZE. 2017	WPEŁNIŁO DATA	
L. dz. = 689 znak spr. RM-II.007.08.2017		

Na podstawie 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLVIII/848/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Miasta Poznania dotacji celowych na dofinansowanie zadań związanych z rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, w części obejmującej postanowienia:

- § 3 ust. 2, 4-8
- § 4 ust. 2

z powodu sprzeczności z przepisami art. 221 ust. 4 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLVIII/848/VII/2017 z dnia 16 maja 2017 roku, doręczoną tut. Izbie w dniu 23 maja 2017 r. Rada Miasta Poznania, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.) określiła zasady udzielania z budżetu Miasta Poznania dotacji celowych na dofinansowanie zadań związanych z rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej.

Na podstawie przepisów art. 61 §§ 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin badania na dzień 21 czerwca 2017 roku.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawili się p. Joanna Jajus – Dyrektor Wydziału Działalności Gospodarczej i Rolnictwa Urzędu Miasta Poznania oraz p. Jarosław Jaroszewski – radca prawny Urzędu Miasta Poznania.

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, stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD (rodzinne ogródki działkowe) na obszarze danej gminy może otrzymywać dotację celową z budżetu tej gminy, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających 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 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 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 2016 r. poz. 1817, 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.

Z ww. przepisów wynika, iż w sytuacji, gdy zadanie publiczne nie będzie mieściło się w katalogu zadań określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wówczas stosuje się tryb postępowania przewidziany w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W przepisie art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zostały zamieszczone zadania publiczne polegające na tworzeniu warunków dla rozwoju ROD.

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

W § 3 uchwały Rada postanowiła, że:

1. *Dotacje celowe na realizację przedsięwzięć, o których mowa w § 2 ust. 2 udzielane są na wniosek złożony przez stowarzyszenie ogrodowe do Prezydenta Miasta Poznania.*
2. *Wniosek o udzielenie dotacji składa się pisemnie na formularzu wg wzoru wskazanego w ogłoszeniu, o którym mowa w ust. 3, w terminie naboru wniosków, ogłaszanym każdorazowo przez Prezydenta Miasta Poznania.*
3. *Ogłoszenie o naborze wniosków określające sposób, miejsce i termin ich składania podaje się do publicznej wiadomości na stronie internetowej Miasta Poznania oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Poznania.*
4. *W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia bądź uzupełnienia w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania.*
5. *Wniosek, którego braki lub wady nie zostaną usunięte w zakresie i terminie wskazanym w wezwaniu, pozostawia się bez rozpoznania.*
6. *Prezydent Miasta Poznania rozpatruje i dokonuje oceny wniosków w zakresie spełnienia wymagań określonych w niniejszej uchwale.*
7. *W celu rozpatrywania i dokonywania oceny wniosków Prezydent Miasta Poznania powołuje w drodze zarządzenia komisję.*
8. *Tryb pracy komisji oraz kryteria oceny wniosków określa Prezydent Miasta Poznania w zarządzeniu, o którym mowa w ust. 7.*
9. *Udzielenie i wysokość dotacji uzależnione jest od wysokości środków finansowych zabezpieczonych na ten cel w budżecie Miasta Poznania na dany rok.*

Odnosząc się do regulacji zawartych w tym paragrafie, Dyrektor Wydziału Działalności Gospodarczej i Rolnictwa Urzędu Miasta Poznania wyjaśniła, że intencją takiego sformułowania w uchwale był fakt, że będzie to pierwsza edycja takiej dotacji. Z doświadczeń przy udzielaniu innych dotacji wynika, że wzory wniosków muszą być poprawiane, bo czegoś nie uwzględniono. Stąd postanowiono, że wniosek o nabór jest załącznikiem do zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania. Powyższe potwierdził radca prawny Urzędu.

Z uregulowań zawartych w postanowieniach § 3 ust. 2, 4-8 wynika, iż Rada Miasta Poznania postanowiła o scedowaniu na organ wykonawczy kompetencji do określenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji. Tym samym pozostawiła Prezydentowi swobodę w decydowaniu jakie informacje należy podać we wniosku o udzielenie dotacji.

W ust. 4 postanowiono, że w przypadku uchybień formalnych „lub innych wad” wniosku wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia bądź uzupełnienia.

Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Prezydenta do usunięcia uchybień formalnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, jakie elementy powinien wniosek zawierać i o jakie wady wniosku chodzi. Rada Miasta nie może udzielić Prezydentowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad nie precyzując, jakie wady wniosku są niedopuszczalne.

Również zapisy ust. 5 o sankcji w przypadku nieusunięcia braków lub wad wniosku naruszają prawo. W ust. 4 mowa jest o uchybieniach formalnych, a ust. 5 stanowi o brakach wniosku, natomiast ust. 6 - o wymaganiach określonych w uchwale. Rada takich wymagań nie określiła. W ust. 8 Rada postanowiła o scedowaniu na Prezydenta kompetencji do określenia kryteriów oceny wniosków.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. Nie może być rozbieżności pomiędzy treścią normatywną uchwały. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Także przepisy ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy tj. radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji ustawowych.

W ocenie Kolegium zapisy § 3 ust. 2, 4-8 są wadliwe. Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wszystkich elementów trybu ubiegania się o dotacje, w tym zawartości wniosku i dokumentów do niego załączanych oraz kryteriów oceny wniosku.

Zatem przekazanie Prezydentowi przez organ stanowiący kompetencji do określenia formularza wniosku, kryteriów oceny wniosków oraz pozostawienie katalogu otwartego w zakresie wad wniosku narusza w sposób istotny przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Rada Miasta Poznania w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiła, że *„Beneficjent nie może wykorzystać otrzymanych środków na inny cel niż określony w umowie. W przypadku wykorzystania dotacji na inny cel niż określony w umowie, dotacja w całości podlega zwrotowi na zasadach określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”*.

Odnosząc się do powyższej regulacji, Dyrektor Wydziału Działalności Gospodarczej i Rolnictwa Urzędu Miasta Poznania wyjaśniła, że postanowienie to winno być czytane łącznie z ust. 1, stanowiącym o elementach, które powinna określać umowa, w tym pkt 6 *„termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”*. Regulacja ta stanowi zatem ogólne powołanie się na zasady określone w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią art. 252 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w punkcie 1 lub 2.

Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 252 ust. 5 ustawy o finansach publicznych).

Kolegium Izby wskazuje, że zasady i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania i powielania w akcie

prawa miejscowego. Rada Miasta Poznania w § 4 ust. 2 zamieściła zapisy modyfikujące przepisy ustawy, tj. art. 252 ustawy o finansach publicznych. Tego typu uormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrzną w treści delegacji ustawowej.

Organ samorządu terytorialnego 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 ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Organ stanowiący nie może modyfikować przepisów ustawowych. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje stanowisko, że za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Reasumując wymieniony zapis narusza § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w myśl którego w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji danego organu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
Grażyna Wróblewska

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