

Uchwała Nr 14/825/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 3 lipca 2019 r.

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, z późn. zm.) oraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr 137 Rady Miasta Konina z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w części obejmującej postanowienia:

- § 2 ust. 3 i 4,
- § 6 ust. 2.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 czerwca 2019 r., Rada Miasta Konina powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 i 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz na art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do wymienionej wyżej uchwały, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 3 lipca 2019 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawili się legitymujący się upoważnieniami Prezydenta Miasta Konina: radca prawny oraz pracownik Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Koninie, którzy udzielali wyjaśnień i wnieśli o umorzenie postępowania nadzorczego, prowadzonego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały.

Przedstawiciele Miasta przedłożyli do protokołu stanowisko Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Departament Wdrażania Programu Regionalnego, wyrażone w piśmie z dnia 29 kwietnia 2019 r., znak RPWP.03.03.01-30-0002/16 DWP.433.232.2016.III.

Rozpoznając sprawę w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miasta Konina w § 2 ust. 2 ustaliła, że uprawnione podmioty składają pisemne wnioski o udzielenie dotacji w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Następnie w postanowieniu § 2 ust. 3 i 4 przedmiotowej uchwały Rada Miasta ustaliła, iż:

„3. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość składania wniosków w trakcie roku budżetowego.

4. Wnioski o udzielenie dotacji w trakcie roku budżetowego przedstawione są Prezydentowi w celu rozpatrzenia i odpowiednio przygotowania projektu zmian w budżecie miasta.”

Przepis art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) obliguje organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielanie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania przy zapewnieniu jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Uregulowania zawarte w uchwale winny być pełne i zrozumiałe.

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 uzasadnieniu wyroku z 15 lutego 2008 r. sygn. akt I SA/Po 151/07 wskazał, iż przez „Tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem forma wniosku) tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji. Tryb winien wynikać z uchwały organu stanowiącego.

W świetle powyższego, to organ stanowiący ma określić tryb udzielania dotacji i nie może scedować tych kompetencji na organ wykonawczy. Scedowanie na organ wykonawczy obowiązków „dotyczących oceny uzasadnionych przypadków” i uzależnienie od uznaniowej oceny udzielenia dotacji, wykracza poza regulacje określone powyższym przepisem. Rezultatem powyższego byłoby, iż to nie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego a organ wykonawczy decydowałby jakie „uzasadnione przypadki” będą decydować, aby wniosek był rozpatrzony. W pojęciu „tryb” mieści się także, określenie terminu do składania wniosków przez podmioty ubiegające się o dotacje. W przedmiotowym przypadku, Rada nie podała terminu, ograniczając się do zapisu „(...) w trakcie roku budżetowego”. Zatem w tym zakresie, decydowałby także organ wykonawczy. Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiana. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony ustawą.

W ocenie Kolegium brak doprecyzowania we wskazanym zakresie może prowadzić do swobody organu wykonawczego (Prezydenta) w ocenie wniosku.

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

W ocenie Kolegium postanowienie § 2 ust. 3 i 4 uchwały Nr 137 Rady Miasta Konina z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - nie wypełnia dyspozycji art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Ustawodawca przypisał organowi stanowiącemu zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenie ustawodawca, a zatem Rada Miasta nie była uprawniona do przekazania tego zakresu do uznaniowej oceny Prezydenta. Zapewnienie jawności postępowania, w tym upublicznienie prowadzonego postępowania, zgodnie z ww. przepisem ustawy stanowi obligatoryjny element tego rodzaju uchwały. Zasada jawności finansów publicznych, w tym dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, określona została w rozdziale 4 działu I ustawy o finansach publicznych.

W postanowieniu § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały określono, iż „2. Prawo kontroli w przypadku dotacji finansowych ze środków zewnętrznych przysługiwać będzie podmiotom uprawnionym do kontroli”. Zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych „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”. Kolegium Izby wskazuje, że uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 221 ust. 4 reguluje kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiającą podjęcie uchwały określającej m.in. tryb postępowania o udzielenie dotacji, jako dotycząca wyłącznie „innych zadań niż określone w ustawie” z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688), nie daje podstaw do określania trybu obejmującego „inne podmioty” niż określone w tej ustawie lub zlecenia zadań finansowanych przez inne podmioty ze środków zewnętrznych. Zatem zgodnie z art. 221 cytowanej ustawy beneficjentami dotacji mogły być wyłącznie podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie finansowane z budżetu gminy.

W ocenie Kolegium postanowienie § 6 ust. 2 uchwały Nr 137 Rady Miasta Konina z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na

realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – wykracza poza dyspozycję art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten przypisał organowi stanowiącemu kompetencje do określenie sposobu rozliczenia dotacji oraz kontroli wykonywania zleconego zadania przy zapewnieniu jawności. Rada Miasta nie posiada uprawnień do regulowania sposobu kontroli dotacji finansowanych z bliżej nieokreślonych „środków zewnętrznych”.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, że organ stanowiący nie określił wzoru rozliczenia z udzielonej dotacji, lecz postanowił w § 5 ust. 2 uchwały, że wzór rozliczenia stanowić będzie załącznik do umowy zawartej pomiędzy Miastem Konin a podmiotem uprawnionym. Następnie w postanowieniu § 5 ust. 3 uchwały Rada Miasta przesądziła, iż rozliczenie winno zawierać opis wykonanego zadania, a do rozliczenia przedstawia się potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie zapłaconych faktur (rachunków) pokrytych w całości lub w części ze środków pochodzących z dotacji. Zatem wzór rozliczenia, który stanowić będzie załącznik do umowy nie może wykroczyć poza zakres określony przez organ stanowiący w postanowieniu § 5 ust. 3 uchwały.

Dodatkowo Kolegium Izby podnosi, iż w uchwale wskazano, że podstawą prawną do jej podjęcia jest m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach, a zatem nie odnosi się do zagadnień regulowanych w przedmiotowej uchwale, a winien być przywołany przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Nadto niezasadnie w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przywołano przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi o wydawaniu aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Mając na uwadze powyższe postanowiono jak w sentencji niniejszej 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 doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.