

UCHWAŁA NR 195 /2016
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 21 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) i na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) po zbadaniu uchwały nr XXIV/184/16 Rady Gminy w Santoku z dnia 29 września 2016 r. w sprawie: określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Santok dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka nieważność: badanej uchwały w całości, z powodu istotnego naruszenia art. 17 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40 ze zm.).

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Santoku, uchwałą nr XXIV/184/16 w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Santok dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych, na sesji w dniu 29 września 2016 r. ustaliła „ tryb postępowania sposób rozliczania oraz sposób kontroli dotacji celowych służących rozwojowi rodzinnych ogrodów działkowych położonych na obszarze Gminy Santok”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 6 października 2016 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 cyt. wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Jak wynika z dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym należy , za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów Prawa ustrojowego, przepisów Prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. IISA/Wr 1459/97).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ww. uchwała w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa, ponieważ została podjęta bez podstawy prawnej.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Przepis ten oznacza, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu musi być wyraźne upoważnienie ustawowe. Reguła ta znajduje również odzwierciedlenie w

art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446), gdzie zapisano, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stanowienie aktów prawa miejscowego odbywa się bądź na podstawie ustawy o samorządzie gminnym - w zakresie wskazanym w ust. 2 art. 40 (wewnętrzny ustrój gminy oraz jednostek organizacyjnych; organizacja urzędów i instytucji gminnych; zasady zarządu mieniem gminy; zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej) oraz w ust. 3 art. 40 (przepisy porządkowe), bądź na podstawie przepisów ustaw szczególnych.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych (innych niż wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 1 - pkt 14a ustawy) sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis ten zatem nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do przyjęcia uchwały, a jedynie wskazuje że upoważnienie do podejmowania uchwał przez radę (w zakresie innym niż wcześniej określony) musi wynikać z przepisów innych ustaw.

W związku z powyższym aby Rada Gminy w Santoku mogła stanowić w zakresie w jakim to uczyniła w badanej uchwale, konieczne jest aby uprawnienie do takiego działania wynikało z przepisów szczególnych rangi ustawowej.

Podstawy takiej nie zawierają także wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Normy prawne art. 17 ust. 1 powołanej ustawy stanowią, że stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD (rodzinne ogrody 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Ust. 2 tego artykułu ustala, że dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy i może być przeznaczona w szczególności na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z rodzinnych ogrodów działkowych przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD.

Z powołanego w podstawie prawnej uchwały, przepisu art. 221 ust. 1 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. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.), a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2). W ust. 3 powołanego przepisu ustawodawca określił jakie elementy powinna zawierać umowa o zlecenie zadania i udzielenie dotacji. Natomiast ust. 4 cytowanego przepisu upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. 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 ocenie Kolegium wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy prawa nie dają podstaw do podjęcia uchwały, w której organ stanowiący określa zasady udzielania z budżetu Gminy Santok dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych. Również w obowiązującym systemie prawa brak jest przepisu stanowiącego podstawę kompetencyjną do rozstrzygnięcia w przedmiotowej materii prawnej.

Kolegium Izby wskazuje, że udzielenie dotacji dla rodzinnych ogrodów działkowych możliwe jest w oparciu o uregulowania zamieszczone w uchwale podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych ustalającej tryb postępowania na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób rozliczenia dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Dotacja może być również udzielona, jeżeli zadanie mieści się w katalogu zadań ujętych w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 236 ze zm.) w oparciu o przepisy tej ustawy.

Dlatego też Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka nieważność badanej uchwały w zakresie określonym w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy na podstawie art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tut. Kolegium w terminie 30 dni od daty otrzymania uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zajęcki