



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 92

**UCHWAŁA Nr I/36/2023**

**z dnia 3 stycznia 2023 r.**

**KOLEGIUM**

**REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**

**w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały nr LIV/531/2022 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie, sposobu rozliczania oraz kontroli wykorzystania dotacji celowych udzielanych z budżetu miasta Mielca stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze gminy miejskiej Mielec, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.),

**stwierdza nieważność**

uchwały nr LIV/531/2022 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie, sposobu rozliczania oraz kontroli wykorzystania dotacji celowych udzielanych z budżetu miasta Mielca stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze gminy miejskiej Mielec.

**Uzasadnienie**

W dniu 9 grudnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała nr LIV/531/2022 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie, sposobu rozliczania oraz kontroli wykorzystania dotacji celowych udzielanych z budżetu miasta Mielca stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze gminy miejskiej Mielec.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Mielcu określiła tryb postępowania o udzielenie, sposób rozliczania oraz kontroli wykorzystania dotacji celowych udzielanych z budżetu miasta Mielca stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze gminy miejskiej Mielec, w formie regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Badając wskazaną wyżej uchwałę w trybie nadzoru Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

W § 1 ust. 2 regulaminu zawarte zostały regulacje definiujące używane w nim pojęcia, w tym takie, których definicje znajdują się w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (j.t.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1073, dalej przywoływana jako „ustawa”). Między innymi w punkcie 3. zdefiniowano pojęcie „infrastruktury ogrodowej” jako „budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego użytkowania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa”. Przepis art. 2 pkt 9 ustawy definiuje tożsame pojęcie jako „budynki

i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa”.

Zwarta w uchwale definicja infrastruktury ogrodowej jest niezgodna z ustawą, obejmuje bowiem inne urządzenia przeznaczone do „wspólnego użytkowania przez osoby korzystające z działek”, podczas gdy z ustawy wynika przeznaczenie do „wspólnego używania przez osoby korzystające z działek”. Użytkowanie jego ograniczonym prawem rzeczowym, co wynika z przepisu art. 244 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm., dalej: K.c.) i obejmuje prawo do używania rzeczy i do pobierania z niej pożytków (art. 252 K.c.). Pojęcia „użytkowanie” i „używanie” mają zatem odmienny zakres znaczeniowy i nie mogą być używane synonimicznie. Organ stanowiący gminy nie jest uprawnionych do modyfikowania przepisów rangi ustawowej. Dlatego omawiane postanowienie w istotny sposób narusza przepis art. 2 pkt 9 ustawy. Przepis § 2 ust. 2 wymienia w sposób przykładowy (o czym świadczy w użycie zwrotu „w szczególności”) przeznaczenie dotacji na „budowę i modernizację infrastruktury ogrodowej”, co zasadniczo (poza użytym spójnikiem) zgodne jest z dyspozycją przepisu art. 17 ust. 2 ustawy. Tak sformułowany zapis oznacza, że dotacja może być przeznaczona nie tylko na budowę oraz modernizację infrastruktury ogrodowej, lecz także np. na jej remont. Jednakże szereg innych przepisów regulaminu odwołuje się do pojęcia „inwestycji” (§ 2 ust. 4, § 3 ust. 2, § 5 ust. 3 pkt 3), co wskazuje na możliwość finansowania z dotacji wyłącznie wydatków inwestycyjnych, a zatem wyklucza wydatki na remonty. W omawianym zakresie wskazane zapisy regulaminu są niespójne i uniemożliwiają prawidłową realizację uchwały.

W § 2 ust. 3 regulaminu określono wysokości udzielanej dotacji jako „do 50% poniesionych kosztów”. Wskazuje to na refundację kosztów już poniesionych przez beneficjenta. Natomiast z pozostałych przepisów regulaminu wynika, że wniosek należy złożyć przez przystąpieniem do realizacji inwestycji (§ 3 ust. 2), kiedy określenie kosztów poniesionych nie jest jeszcze możliwe oraz że dotacja nie może być wykorzystana na inny cel niż określony w umowie (§ 4 ust. 2). Takie określenie wysokości dotacji uniemożliwia beneficjentowi ustalenie, w jakiej wysokości dotacja może zostać mu udzielona, jako że nie jest możliwe ustalenie wysokości poniesionych kosztów w sytuacji, gdy wniosek może być złożony jedynie przed przystąpieniem do realizacji inwestycji, a zatem przed poniesieniem tychże kosztów.

W wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. Analogiczne poglądy wypowiedziane są w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że „z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły”. Przepisy § 2 ust. 2 i 3 regulaminu są niejasne i nieprecyzyjne, jak również sprzeczne z innymi postanowieniami tego samego aktu. Z tych przyczyn nie da się z nich wywieść jednoznacznej normy prawnej, a co za tym idzie ich prawidłowe, zgodne z wolą lokalnego prawodawcy, zastosowanie nie jest możliwe.

Postanowieniami § 3 ust. 4 pkt 3 i załącznika nr 1 do regulaminu Rada Miejska w Stalowej Woli nałożyła na stowarzyszenie ogrodowej ubiegające się o udzielenie dotacji obowiązek złożenia oświadczenia, że „nie działa w celu osiągnięcia zysku”, którego wzór określiła w załączniku nr 2 do regulaminu. Brak jest podstaw prawnych do żądania tego rodzaju oświadczenia, jako że ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (j.t.: Dz.U. z 2020 poz. 2261) nie posługuje się w ogóle takim pojęciem ani nie przewiduje możliwości działania stowarzyszeń w celu osiągnięcia zysku. Stowarzyszenie jest zrzeszeniem o celach niezarobkowych (art. 2 ust. 1 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach), a jeśli prowadzi działalność gospodarczą, to dochód z niej służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (art. 34 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach). Skoro stowarzyszenie nie może działać w celu osiągnięcia zysku, to bezpodstawne jest żądanie od stowarzyszenia ubiegającego się o dotację oświadczenia, że w tym celu nie działa.

Z treści § 4 ust. 1 regulaminu wynika, że umowa o udzielenie dotacji określa „obowiązki dotyczące wykorzystania i rozliczenia dotacji”. Przepis art. 221 ust. 3 ustawy z dnia o finansach publicznych znacznie szerzej określa minimalne elementy umowy, stanowiąc, że umowa, o której mowa w ust. 2, powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

Przepis art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych obowiązuje niezależnie od regulacji zawartych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego (tj. akt podustawowy), a organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do modyfikowania jego postanowień, w szczególności do zawężania zakresu umowy w stosunku do określonego ustawowo. Postanowienia § 4 ust. 1 regulaminu w istotny sposób naruszają przepis art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Z powyższych względów należało stwierdzić nieważność badanej uchwały w całości, jako naruszającej w sposób istotny przywołane w treści uzasadnienia przepisy prawa.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

PREZES

**dr Zbigniew K. Wójcik**