



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 25 sierpnia 2025 r.

Poz. 3031

Uchwała Nr 131/g324/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 21 sierpnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 30, art. 40 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1900 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 poz. 1465 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 468), art. 17 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 poz. 1073) w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały nr XX/122/2025 Rady Miejskiej w Prabutach z dnia 30 lipca 2025 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na terenie Miasta i Gminy Prabuty, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 31 lipca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XX/122/2025 Rady Miejskiej w Prabutach z dnia 30 lipca 2025 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na terenie Miasta i Gminy Prabuty, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, natomiast w dniu 21 sierpnia 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, ustawą o finansach publicznych, a także ustawą o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 1 badanej uchwale wskazano, że: *"Stowarzyszenia ogrodowe, które prowadzą rodzinne ogrody działkowe na terenie Miasta i Gminy Prabuty, mogą otrzymywać z budżetu gminy dotacje celowe na dofinansowanie zadań związanych z ich rozwojem"*.

Z ww. zapisów uchwały, określających beneficjentów dotacji, wywieść można, że nie wykluczają one podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Tym samym przyznanie przedmiotowej dotacji może stanowić pomoc *de minimis*, o której mowa w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zaś jej udzielenie powinno uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności w przepisach rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. U. UE L z 2023 r. poz. 2831).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którym projekt uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* powinien zostać przedłożony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes Urzędu w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, które organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy *de minimis*.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że wobec braku wykluczenia w badanej uchwale podmiotów, które mogą spełniać warunki do objęcia pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, ww. dotacja może mieć również charakter programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, o którym mowa w art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Jak z kolei wynika z tego przepisu, taki program podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Tym samym zaniechanie zgłoszenia uprawnionemu organowi projektu badanej uchwały, w którym przewiduje się udzielenie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że w przypadku badanej uchwały nie dołączono informacji, czy projekt tej uchwały został zgłoszony i przesłany odpowiednio do: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i do ministra właściwego do spraw rolnictwa.

W wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z przedstawicielem Urzędu Miasta i Gminy w Prabutach uzyskano informację, że powyższego obowiązku nie zrealizowano.

Obowiązek przedkładania stosownego projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi, zdaniem Kolegium tut. Izby, jeden z elementów procedury podejmowania uchwały w ww. zakresie przedmiotowym.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że w badanej uchwale Rada Miejska nie ustaliła wysokości udzielanej dotacji.

Analizując powyższe postanowienia Kolegium tut. Izby uwzględniło treść przepisu art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zgodnie z którym: "*Stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nieangażujących w celu osiągnięcia zysku*".

Zdaniem tut. Izby nie można również pominąć regulacji prawnych wynikających z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem prawa tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Zdaniem Kolegium tut. Izby na podstawie przywołanych przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponując kompetencją do udzielenia dotacji celowej stowarzyszeniom ogrodowym, w tym m. in do określenia trybu postępowania o udzielanie dotacji celowej, winien w uchwale określić wysokość dotacji w taki sposób, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wielkość dotacji może się ubiegać. Kolegium wskazuje, że w badanej uchwale Rada Miejska nie określiła wysokości dotacji, o jaką mogą się ubiegać stowarzyszenia ogrodowe.

W świetle tak przyjętej konstrukcji przepisów prawa miejscowego i braku określenia wysokości dotacji w badanej uchwale, to nie organ stanowiący, lecz organ wykonawczy, będzie mógł decydować o wysokości przyznawanej dotacji. Kolegium tut. Izby wskazuje zatem, że Rada Miejska w Prabutach przysługującej jej kompetencji w tym zakresie nie może scedować na organ wykonawczy. Wysokość dotacji wymaga bowiem jednoznacznego jej ustalenia i skonkretyzowania w ramach uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, podjętej na podstawie art. 17 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w związku z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Przykładowo, w zbliżonym zakresie przedmiotowym wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, który w wyroku z dnia 10 maja 2018 r. (sygn. akt I SA/Rz 266/18) wskazał, że: *nieokreślenie wysokości możliwej do uzyskania przez ubiegające się podmioty dotacji (stawki dotacji) oznacza pozostawienie dobrowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy, to zaś z kolei nie znajduje uzasadnienia w regulacjach ustawowych. Ustawa o sporcie stanowi bowiem, iż warunki i tryb finansowania zadania własnego, jakim jest między innymi tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu, stanowi kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, który może dokonywać tego w drodze uchwały. Ponadto, z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwalanie aktów prawa miejscowego należy do organu stanowiącego gminy, jakim jest rada gminy. W tej sytuacji faktyczne ukształtowanie kompetencji w tym zakresie w sposób oznaczający de facto przeniesienie tych uprawnień na organ wykonawczy uznać należy, za sprzeczne z prawem.(...) Zasada jawności i przejrzystości w gospodarowaniu środkami publicznymi, której znaczenie jest kluczowe i niepodważalne, wymaga pewności po stronie podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie, co do wysokości możliwej do uzyskania pomocy. Pozostawienie zaś dowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy oznacza uchybienie tym zasadom, narusza też reguły pewności obrotu. Z tego względu brak określenia stawek dotacji należy uznać za naruszenie prawa.*

Kolegium tut. Izby stwierdza zatem, że nieprzedłożenie projektu badanej uchwały Prezesowi UOKiK oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, jak i również brak określenia wysokości dotacji, o jaką może ubiegać się stowarzyszenie ogrodowe, stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności badanej uchwały w całości.

Dodatkowo analizując badaną uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło następującą nieprawidłowość. W ocenie tut. Kolegium poza delegację ustawową wykracza także zapis zawarty w § 6 ust. 1 badanej uchwały o treści: *"Ogłoszenie o wynikach naboru podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Prabuty"*.

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku należy stwierdzić, że powyższe zacytowane postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Prabutach naruszają w sposób istotny przepisy wynikające z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, upoważniające do uregulowania w przedmiotowej uchwale jedynie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu jej rozliczenia i kontroli, a nie stanowienia dodatkowych regulacji niezwiązanych z zasadami udzielania dotacji dla stowarzyszeń ogrodowych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, tj. stanowienia regulacji związanych z publikowaniem informacji o przyznanych dotacjach.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje jednocześnie, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi została ściśle określona w art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego jej uregulowania, czy powielania w aktach prawa miejscowego. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której przenosi on prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest jednolite stanowisko, zgodnie z którym za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II Sa/Ka 1831/02, 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).

Ustalenie zatem w badanej uchwale powyższego postanowienia stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż wykracza poza granice kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego określonych w art. 17 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) [vide: art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)].

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."* Z orzecznictwa sądowego wynika zatem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W podsumowaniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że: *"przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega*

ściślej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego

z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia." (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12).

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku