



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 2535

**UCHWAŁA NR 7/310/2023**

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 22 lutego 2023 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LVIII.378.2023 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Złotów na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, w części obejmującej:

– w § 2 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: „w odpowiedzi na ogłoszony nabór, w terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze”,

– w § 2 ust. 4 zdanie trzecie o treści: „Wnioski złożone po terminie nie będą rozpatrywane.”,

– w załączniku Nr 1 do uchwały stanowiącym wzór wniosku o udzielenie dotacji:

- pkt VI „Dodatkowe uwagi:”,
- w części „Załączniki” pkt 5 „Inne (wymienić jakie)”,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 stycznia 2023 r., Rada Miejska w Złotowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Złotów na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Na podstawie 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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do wskazanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 lutego 2023 r.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczył zdalnie Przewodniczący Rady Miejskiej w Złotowie.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby, po zapoznaniu się z jej treścią 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073), stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące rodzinne ogrody działkowe (dalej ROD) na obszarze danej gminy może otrzymywać dotację celową z budżetu tej gminy, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 cyt. ustawy, 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.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowanie w innych zastrzeżonych dla niej ustawami sprawach (innych niż wymienione w punktach od 1 do 14a).

Z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) 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 (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 2022 r. poz. 1327, 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. „Zasady” - to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona. 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 Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy przekazywania dotacji. Rolą organu stanowiącego jest ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania. Ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie.

Z ww. przepisów wynika, iż w sytuacji, gdy zadanie publiczne nie będzie mieściło się w katalogu zadań określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i o 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.

Wypełniając dyspozycje ww. przepisów prawa Rada Miejska w Złotowie podjęła uchwałę Nr LVIII.378.2023 w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Złotów na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Złotowie postanowiła, iż: *„Dotacji na dany rok udziela się na wniosek złożony do Burmistrza Miasto Złotów w odpowiedzi na ogłoszony nabór, w terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze.”*. Natomiast w § 2 ust. 4 Rada Miejska w Złotowie postanowiła m.in., iż: *„(...) Wnioski złożone po terminie nie będą rozpatrywane.”*

Mając na uwadze dyspozycję art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, obowiązek określenia terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji należy do kompetencji organu stanowiącego. Zgodnie bowiem z ww. przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa m.in. tryb postępowania o udzielenie dotacji. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się,

że poprzez tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji należy rozumieć procedury związane z udzieleniem dotacji, sposób przekazania środków. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. akt U 2/00) stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób, system”.

Również 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.

Natomiast określony w § 2 ust. 3 uchwały termin złożenia wniosku, oznacza scedowanie kompetencji w tym zakresie na organ wykonawczy czyli Burmistrza Miasta Złotowa, co pozostaje w sprzeczności z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w załączniku Nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Miasto Złotów dla rodzinnych ogrodów działkowych” do uchwały, Rada zawarła pkt VI. pn. „Dodatkowe uwagi:” wraz z obszarem do uzupełnienia. Natomiast w części zatytułowanej „Załączniki:” został zawarty pkt 5 pn. „Inne (wymienić jakie)” wraz z obszarem do uzupełnienia.

W ocenie Kolegium Izby cytowana powyżej regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w części dotyczącej składania wniosku o dotację. Z przywołanego przepisy oraz z treści badanej uchwały nie wynika jakich dodatkowych uwag bądź załączników może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować niejednakowym traktowaniem beneficjentów dotacji

Odnosząc się do ww. zapisów Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecznicy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien 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., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

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