



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4204

UCHWAŁA NR 8.590.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 23 kwietnia 2025 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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

§ 1 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały Nr XVIII/167/2025 Rady Gminy Komorniki z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Gminy Komorniki dotacji celowych na zadania związane z rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, sposobu ich rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVIII/167/2025 z dnia 27 marca 2025 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 3 kwietnia 2025 r., Rada Gminy Komorniki, 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 z budżetu Gminy Komorniki dotacji celowych na zadania związane z rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, sposobu ich rozliczania oraz sposobu 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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 kwietnia 2025 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, przy piśmie z dnia 22 kwietnia 2025 r., wyjaśnienia złożył działający w imieniu Gminy Komorniki Radca Prawny. Przedstawiciel Gminy wniósł o stwierdzenie, że uchwała Nr XVIII/167/2025 Rady Gminy Komorniki z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Gminy Komorniki dotacji celowych na zadania związane z rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, sposobu ich rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania została podjęta z naruszeniem przepisów prawa, których to naruszenie ma charakter nieistotny.

Ponadto wskazał, że: "Na etapie projektowania kontrolowanej uchwały, w wyniku omyłki słowa: „i drogi” znalazły się w definicji „rodzinnego ogrodu działkowego”, zamiast w definicji „infrastruktury ogrodowej”. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że za nieistotne naruszenie prawa należy uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie

naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności, tak wyrok WSA z 22.9.2021 r., II SA/G1 610/21, Legalis.

Zgodnie z treścią przepisu § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej treść uchwały powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały one intencje prawodawcy. Dostrzeżone nieprawidłowości w zakresie niespójności zapisów mogą zostać zakwalifikowane jako nieistotne naruszenie prawa."

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby, po zapoznaniu się z treścią badanej uchwały oraz z treścią złożonych przez Gminę Komorniki wyjaśnień, ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073), stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące 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 nie działających w celu osiągnięcia zysku. Z kolei ust. 2 tego artykułu stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 1, ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 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.

Z art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) wynika natomiast, że 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 (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 2024 r. poz. 1491, 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). Elementy jakie powinna zawierać ta umowa ustawodawca określił w ust. 3 art. 221 ustawy. Z kolei w ust. 4 art. 221 ustawy ustawodawca postanowił, że 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 określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze 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 o wolontariacie, wówczas stosuje się przepisy art. 221 ust. 3 i 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.

Korzystając z upoważnienia wynikającego z przywołanych powyżej przepisów Rada Gminy Komorniki w dniu 27 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/167/2025 w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Gminy Komorniki dotacji celowych na zadania związane z rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych, przeznaczonych na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, sposobu ich rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

Analiza postanowień badanej uchwały wykazała, że w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy Komorniki określiła, co oznaczają użyte w uchwale pojęcia: "beneficjent", "stowarzyszenie ogrodowe", "rodzinny ogród działkowy" oraz "infrastruktura ogrodowa".

W § 1 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały Rada Gminy określiła, że ilekroć w uchwale jest mowa o:

– rodzinnym ogrodzie działkowym - "należy przez to rozumieć - w myśl przepisów ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych - wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego, służące do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażone w infrastrukturę ogrodową i drogi" (pkt 3);

— infrastrukturze ogrodowej - "należy przez to rozumieć - w myśl przepisów ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych - budynki i budowle, ogrodzenia, aleje 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" (pkt 4).

Zgodnie natomiast z brzmieniem przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, do których odesłanie Rada Gminy zawarła w treści przywołanych wyżej definicji:

— przez rodzinny ogród działkowy - "należy przez to rozumieć wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego, służące do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażone w infrastrukturę ogrodową" (art. 2 pkt 5 ustawy);

— przez infrastrukturę ogrodową - "należy przez to rozumieć 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" (art. 2 pkt 9 ustawy).

Dokonując porównania definicji "rodzinnego ogrodu działkowego" i "infrastruktury ogrodowej" zawartych w badanej uchwale oraz sformułowanych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Komorniki w § 1 ust. 2 pkt 3 i 4 badanej uchwały dokonała modyfikacji ustawowych definicji tych pojęć, poprzez wyłączenie z zakresu pojęcia "infrastruktury ogrodowej" dróg ogrodowych.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 137 "Zasad techniki prawodawczej" stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 "Zasad techniki prawodawczej" wskazana zasada znajduje zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego.

Również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 272/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, wskazał, że: "Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (...) Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące (...) Zdaniem Sądu, powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak z zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (...)".

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że przy tak sformułowanych definicjach "rodzinnego ogrodu działkowego" oraz "infrastruktury ogrodowej" może budzić wątpliwości, czy dotacja będzie mogła być udzielona na budowę lub modernizację dróg ogrodowych.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Izby uznało, że Rada Gminy Komorniki dokonując modyfikacji ustawowych definicji pojęć: "rodzinny ogród działkowy" i "infrastruktura ogrodowa" w istotny sposób naruszyła przepisy art. 2 pkt 5 i 9 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz § 137 w związku z § 143 "Zasad techniki prawodawczej", i postanowiło stwierdzić nieważność § 1 ust. 2 pkt 3 i 4 badanej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
(-) z up. Aldona Pruska

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.