



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 5790

UCHWAŁA NR 13.815.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 9 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 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 i 4 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:

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/185/2025 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka na zadanie służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, w części obejmującej w załączniku pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka dla rodzinnych ogrodów działkowych":

— w § 3 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: "lub innych wad",

— w § 3 ust. 5 wyrażenie w brzmieniu: "lub wady",

— § 4 ust. 2,

— § 4 ust. 4,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

II. Stwierdza, że uchwała Nr XVI/185/2025 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka na zadanie służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, w zakresie postanowień § 2 ust. 7 pkt 1 w załączniku pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka dla rodzinnych ogrodów działkowych", została podjęta z naruszeniem przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

III. Uznaje, że naruszenie prawa w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 24 czerwca 2025 r. Rada Miasta i Gminy Wysoka powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określiła zasady udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka na zadanie służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych.

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 9 lipca 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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.

Z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 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 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). 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.

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 Miasta i Gminy Wysoka określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka na zadanie służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka dla rodzinnych ogrodów działkowych".

W § 3 ust. 4 i ust. 5 załącznika pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka dla rodzinnych ogrodów działkowych" do badanej uchwały Rada zamieściła postanowienia o treści:

"4. W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia bądź uzupełnienia w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania.

5. Wniosek, którego braki lub wady nie zostaną usunięte we wskazanym zakresie i terminie pozostanie bez rozpatrzenia."

Z przywołanych postanowień uchwały nie wynika jakie wady wniosku będą powodowały obowiązek ich uzupełnienia oraz jakie wady, które nie zostaną usunięte, spowodują pozostawienie wniosku o dotację bez rozpatrzenia.

Zamieszczenie wyrażenia "lub innych wad" skutkuje przekazaniem organowi wykonawczemu uprawnienia do ich określenia, cedując tym samym na ten organ swoją wyłączną kompetencję do ustalania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji wynikającą z przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Nadto postanowienie § 3 ust. 4 i ust. 5 ww. załącznika do badanej uchwały może skutkować niejednokrotnym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, że 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność w części obejmującej w załączniku pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka dla rodzinnych ogrodów działkowych" w § 3 ust. 4 wyrażenia w brzmieniu: "lub innych wad" i w § 3 ust. 5 wyrażenia w brzmieniu: "lub wady",

W § 4 ust. 2 ww. załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy postanowiła, iż „Umowa o udzielenie dotacji określa w szczególności:

1) dane Wnioskodawcy ubiegającego się o dotację (pełna nazwa ROD i jego adres), wraz z podaniem konta bankowego,

2) kwotę dotacji, tryb i termin jej przekazania,

3) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przekazana oraz termin jego wykonania,

4) termin wykorzystania dotacji,

5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,

6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji zgodnie z art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 221 ust. 2 cytowanej ustawy organ wykonawczy, udzielając dotacji, jest obowiązany do zawarcia umowy. Elementy umowy określone zostały w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego umowa w sprawie udzielenia dotacji 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.

Brak jest zatem podstaw prawnych do określenia przez organ stanowiący elementów umowy, a także modyfikacji przepisów art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). W ocenie Kolegium Izby powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień § 4 ust. 2 załącznika pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka dla rodzinnych ogrodów działkowych" do uchwały.

Analiza badanej uchwały wykazała ponadto, iż w § 4 ust. 4 ww. załącznika Rada postanowiła: „*ROD nie może wykorzystać otrzymanych środków na inny cel niż określony w umowie. W przypadku wykorzystania dotacji na inny cel, niż określony w umowie, dotacja podlega zwrotowi na zasadach określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*”.

Kolegium Izby wskazuje, że zasady i terminy zwrotu dotacji określone zostały w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych, a organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego nie przyznano kompetencji do odmiennego ich regulowania. Rada nie może modyfikować (rozszerzać) przepisów ustawowych. Regulacja zawarta w § 4 ust. 4 odbiega od ustawowo normowanego zwrotu dotacji z art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do przepisu art. 253 ustawy o finansach publicznych przepisów art. 251 i 252 nie stosuje się tylko wówczas, jeśli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji.

Aktualne przepisy ustawowe nie określają dodatkowych okoliczności zwrotu do budżetu gminy dotacji celowej udzielanej na podstawie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Możliwości ich ustanawiania nie przewiduje również delegacja ustawowa do podejmowania uchwał w tej sprawie przez organ stanowiący gminy.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień § 4 ust. 4 załącznika pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Miasta i Gminy Wysoka dla rodzinnych ogrodów działkowych" uznając za sprzeczne z postanowieniami art. 251 i 252 w związku z art. 253 ustawy o finansach publicznych.

Badana uchwała przewiduje udzielenie pomocy de minimis (§2 ust. 6 pkt 1) załącznika do uchwały). W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468) projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Z kolei w myśl przepisu art. 7 ust. 3a ww. ustawy projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że: „*Projekt uchwały został uzgodniony z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (pismo z dnia 28 maja 2025 r.) oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (pismo z dnia 28 maja 2025 DBD.pp.0220.495.2025). Wniesione uwagi zostały uwzględnione.*”.

Z przekazanych przez Jednostkę w dniu 25 czerwca 2025 r., drogą mailową, opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (pismo z dnia 28 maja 2025 r.) oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (pismo znak: DBD.pp.0220.495.2025 z dnia 28 maja 2025 r.) wynika, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniósł zastrzeżenia co do przejrzystości zasad udzielania pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie zawartych w projekcie Regulaminu, natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie wniósł zastrzeżeń do przedłożonych dokumentów przedstawił jedynie propozycję dotyczącą m.in. uaktualnienia publikatora rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. wskazanego w § 7 ust. 2 pkt 2 Regulaminu.

Zarówno zastrzeżenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i propozycje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zostały uwzględnione przez Radę Miasta i Gminy Wysoka w podjętej uchwale.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Jednakże w postanowieniach § 2 ust. 7 pkt 1 załącznika do uchwały Rada określiła: „*7. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:*

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, otrzymanej w ciągu 3 minionych lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie,

2) informacji wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2024 poz. 1206)”.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w okresie 3 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;

2) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis.”.

Zatem, z uwagi na powyższe jeżeli podmiot ubiega się o pomoc de minimis, o której mowa w 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. Urz. UE L, 2023/2831 z 15.12.2023 r.) - to jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, oraz o pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie jakie otrzymał w ciągu 3 minionych lat albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis, jakie otrzymał w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

Kolegium Izby, mając na względzie wymóg zapewnienia przejrzystości zasad udzielania pomocy publicznej określonych w badanej uchwale, wskazuje na konieczność wprowadzenia do uchwały postanowień określających w sposób zgodny z obecnym brzmieniem rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, jakie dokumenty powinny przedkładać wraz z wnioskiem o udzielenie dotacji podmioty, dla których udzielona dotacja stanowić będzie pomoc de minimis, o której mowa w tym rozporządzeniu.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, w pkt I, 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.