



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 października 2025 r.

Poz. 6900

UCHWAŁA NR 18.1026.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 września 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 2025 r. poz. 1153) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/111/25 Rady Miejskiej Pniewy z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Pniewy dotacji celowych z budżetu Gminy Pniewy, sposobu ich rozliczania i kontroli wykonywania zleconych zadań, w części obejmującej:

— w § 2 zd. 1 wyrażenie w brzmieniu: "ogłaszanego przez Burmistrza Gminy Pniewy";

— § 2 ust. 1;

— § 2 ust. 2;

— § 4 ust. 2;

— § 5 ust. 6;

— w załączniku Nr 1 pn. "Wniosek o udzielenie dotacji dla stowarzyszenia działkowego prowadzącego rodzinne ogrody działkowe zlokalizowane na obszarze Gminy Pniewy" pkt 12 "Dodatkowe informacje związane z realizacją zadania",

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVI/111/25 z dnia 26 czerwca 2025 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 25 sierpnia 2025 r., Rada Miejska Pniewy, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określiła tryb postępowania o udzielenie stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Pniewy dotacji celowych z budżetu Gminy Pniewy, sposób ich rozliczania i kontroli wykonywania zleconych zadań.

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 24 września 2025 r.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczył zdalnie radca prawny, legitymujący się pełnomocnictwem Burmistrza Gminy Pniewy, który podał, że w jego ocenie uchwała nie narusza prawa i wniósł o umorzenie postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, a w przypadku podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego wniósł o stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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 niedziałających 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. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy organy jednostek samorządu terytorialnego tworzą warunki dla rozwoju 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 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). 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 Miejska Pniewy w dniu 26 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVI/111/25 w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Pniewy dotacji celowych z budżetu Gminy Pniewy, sposobu ich rozliczania i kontroli wykonywania zleconych zadań.

W § 2 zd. 1 badanej uchwały, w nieoznaczonym ustępie, Rada Miejska Pniewy postanowiła, że: "Postępowanie o udzielenie dotacji odbywa się w drodze otwartego konkursu ogłaszanego przez Burmistrza Gminy Pniewy.". Następnie w § 2 ust. 1 [winno być ust. 2] uchwały Rada Miejska postanowiła, że: "Ogłoszenie otwartego konkursu publikowanie jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Pniewy", a w § 2 ust. 2 [winno być ust. 3] uchwały określiła, iż: "Ogłoszenie zawiera informacje o:

- 1) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania
- 2) podmiotach uprawnionych do uzyskania dotacji
- 3) zasadach przyznawania dotacji
- 4) terminach i warunkach realizacji zadania
- 5) terminie i zasadach składania ofert
- 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert

7) terminie rozstrzygnięcia konkursu.".

Z kolei w § 4 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: "W przypadku złożenia wniosku po dacie wskazanej w ogłoszeniu, wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia."

Z powyższego wynika, że Rada Miejska Pniewy w badanej uchwale nie określiła terminu ogłaszania przez Burmistrza Gminy Pniewy otwartego konkursu, terminu składania ofert (wniosków o dotację) oraz terminu rozstrzygania konkursu. Tym samym kompetencja we wskazanym zakresie scedowana została na organ wykonawczy, czyli Burmistrza Gminy Pniewy.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z przywołanym powyżej art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, 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". Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Po 151/07, wskazał, 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.

Jeżeli zatem Rada Miejska Pniewy w badanej uchwale postanowiła, że postępowanie o udzielenie dotacji celowych na realizację zadań służących rozwojowi ROD odbywać się będzie w drodze otwartego konkursu ogłaszanego przez Burmistrza Gminy Pniewy, to w ramach trybu postępowania o udzielenie dotacji powinna również określić termin ogłaszania tego konkursu, termin składania ofert (wniosków o dotację) oraz termin rozstrzygania otwartego konkursu.

Kolegium Izby wskazuje, że 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: "ogłaszanego przez Burmistrza Gminy Pniewy" zawartego w § 2 zd. 1 uchwały (nieoznaczonym jako ustęp), § 2 ust. 1 uchwały i § 2 ust. 2 uchwały, a w konsekwencji także § 4 ust. 2 uchwały.

Analiza badanej uchwały wykazała również, że w § 5 ust. 1 uchwały Rada Miejska Pniewy określiła, iż: "Wniosek o przyznanie dotacji opiniuje Komisja Konkursowa, zwana dalej "Komisją", w składzie od 3 do 5 osób, powołana przez Burmistrza Gminy Pniewy.". Z kolei w § 5 ust. 6 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: "Komisja może proponować modyfikacje ocenianego wniosku, warunkujące przyznanie dotacji.". Z § 5 ust. 7 uchwały wynika natomiast, że: "Konkurs rozstrzyga Burmistrz Gminy Pniewy, biorąc pod uwagę opinię Komisji."

W ocenie Kolegium Izby cytowany powyżej zapis § 5 ust. 6 uchwały, przyznający Komisji Konkursowej - powołanej jako ciało pomocnicze Burmistrza Gminy Pniewy - uprawnienie do proponowania modyfikacji ocenianego wniosku, narusza art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, bowiem Rada Miejska nie określiła, w kontekście obowiązku uregulowania trybu postępowania o udzielenie dotacji, procedury modyfikacji wniosku (oferty). W szczególności nie wskazano, jakie elementy wniosku mogą podlegać modyfikacji, a także w jakim trybie i w jaki sposób należy to uczynić.

Określenie w uchwale wskazanych powyżej elementów jest niezbędne również z tego względu, iż postanowienie § 5 ust. 6 uchwały przyznaje Komisji Konkursowej uprawnienie mogące prowadzić do zmiany złożonej oferty (wniosku), podczas gdy - w celu zapewnienia zasady jawności postępowania o udzielenie dotacji (art. 221 ust. 4 in fine ustawy o finansach publicznych) - wybór wniosków powinien być dokonany w oparciu o kryteria czytelne oraz dające się zastosować w obiektywny sposób, wyłącznie na podstawie informacji wynikających z wniosku o udzielenie dotacji.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 6 badanej uchwały.

Z kolei analiza załącznika Nr 1 do uchwały pn. "Wniosek o udzielenie dotacji dla stowarzyszenia działkowego prowadzącego rodzinne ogrody działkowe zlokalizowane na obszarze Gminy Pniewy"

wykazała, że w pkt 12 wzoru wniosku zawarto do wypełnienia pozycję "Dodatkowe informacje związane z realizacją zadania".

W ocenie Kolegium Izby wskazany powyżej zapis wzoru wniosku o udzielenie dotacji również pozostaje w sprzeczności z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie wynika z niego kiedy ta część wniosku powinna zostać wypełniona oraz jakich informacji związanych z realizacją zadania może oczekiwać podmiot przyznający dotację. Nie wynika to również z części normatywnej uchwały. Ponadto nie zostało określone, czy niewypełnienie przedmiotowej części wniosku będzie traktowane jako brak formalny wniosku, podlegający uzupełnieniu na wezwanie (§ 5 ust. 3 uchwały).

Powyższy zapis wzoru wniosku o udzielenie dotacji może budzić wątpliwości interpretacyjne. Może również skutkować niejednokowym traktowaniem podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji.

Zważyć należy, iż badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien 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). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność pkt 12 załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącego wzór wniosku o udzielenie dotacji.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w niewłaściwy sposób oznaczono jednostki redakcyjne § 1 i § 2 uchwały, gdyż zdania pierwszego nie oznaczono w sposób właściwy dla ustępu (cyfrą arabską z kropką bez nawiasu), ustęp drugi oznaczono cyfrą 1, a ustęp 3 cyfrą 2.

Kolegium Izby zauważa również, że niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jego podjęcia) - uchwała Nr XVI/111/25 Rady Miejskiej Pniewy w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na obszarze Gminy Pniewy dotacji celowych z budżetu Gminy Pniewy, sposobu ich rozliczania i kontroli wykonywania zleconych zadań podjęta została w dniu 26 czerwca 2025 r., natomiast do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu została doręczona - na wezwanie tut. Izby - w dniu 25 sierpnia 2025 r.

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.