



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 9962

UCHWAŁA NR 25.1386.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 30 grudnia 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 XXIV/369/2025 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie: określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Tarnowo Podgórne, na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonanego zleconego zadania, w części obejmującej:

1)w § 1 uchwały wyrażenie w brzmieniu: "na zadania służące tworzeniu warunków" oraz wyraz: "rozwoju";

2)w załączniku do uchwały pn. "Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Tarnowo Podgórne na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonanego zleconego zadania":

— § 2 ust. 1,

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

— w § 3 ust. 6 wyrażenie w brzmieniu: "lub wady",

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 1 grudnia 2025 r., Rada Gminy Tarnowo Podgórne, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 17 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych, określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji celowej z budżetu Gminy Tarnowo Podgórne na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonanego 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 30 grudnia 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do przepisów 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 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 2025 r. poz. 1483) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nieangażujących w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ta 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 o finansach publicznych wynika natomiast, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nieangażujące 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 2025 r. poz. 1338), 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.

W art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zostało wymienione zadanie 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. A zatem w przypadku dotacji celowych udzielanych z budżetu gminy na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju ROD, stosuje się przepisy art. 221 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Korzystając z upoważnienia wynikającego z przywołanych powyżej przepisów, Rada Gminy Tarnowo Podgórne uchwałą Nr XXIV/369/2025 z dnia 25 listopada 2025 r. przyjęła "Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Tarnowo Podgórne na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonanego zleconego zadania", w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały (dalej: "Regulamin").

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Tarnowo Podgórne postanowiła, że: "Przyjmuje się „Regulamin udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Tarnowo Podgórne na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju stowarzyszeń ogrodowych prowadzących rodzinne ogrody działkowe na terenie Gminy Tarnowo Podgórne” w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.". Zgodnie natomiast z § 1 Regulaminu określa on: "zasady udzielania dotacji, tryb postępowania i sposób rozliczania oraz kontroli dotacji celowej udzielonej rodzinnym ogrodom działkowym z budżetu Gminy Tarnowo Podgórne na podstawie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.". Z kolei w § 2 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy postanowiła, że: "Stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy, zwane dalej Stowarzyszeniem, znajdujące się na terenie Gminy Tarnowo Podgórne może uzyskać dotację celową na dofinansowanie zadań związanych z ich rozwojem i funkcjonowaniem".

Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy Tarnowo Podgórne w postanowieniu § 1 badanej uchwały, wprowadzającym regulamin udzielania dotacji celowych, a także w § 2 ust. 1 Regulaminu, sprzecznie z przywołanymi powyżej przepisami art. 17 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określiła cel, jakiemu mają służyć dotacje celowe udzielane stowarzyszeniom ogrodowym z budżetu Gminy Tarnowo Podgórne. Zgodnie bowiem z wymienionymi przepisami dotacje udzielane stowarzyszeniom ogrodowym, prowadzącym ROD na obszarze danej gminy, mają służyć realizacji celu publicznego polegającego na tworzeniu warunków dla rozwoju ROD, a nie tworzeniu warunków dla funkcjonowania i rozwoju tych stowarzyszeń.

Jednocześnie Kolegium Izby stwierdziło, że określony w załączniku do badanej uchwały regulamin został prawidłowo zatytułowany jako: "Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Tarnowo Podgórne

na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonanego zleconego zadania", a w § 2 ust. 2 Regulaminu zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy rodzinnych ogrodach działkowych Rada Gminy Tarnowo Podgórne postanowiła, że: "Dotacja może być przeznaczona na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej w rozumieniu Art. 2 ust. 9 ustawy [winno być: "w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy"]".

Ponadto w § 2 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Tarnowo Podgórne sprzecznie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych określiła krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację wskazując, iż dotację może uzyskać stowarzyszenie ogrodowe "znajdujące się na terenie Gminy Tarnowo Podgórne". Natomiast przepis art. 17 ust. 1 ustawy stanowi, iż dotację celową z budżetu gminy może otrzymywać stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD na obszarze tej gminy.

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: "na zadania służące tworzeniu warunków" oraz wyrazu: "rozwoju", zawartych w § 1 uchwały, oraz § 2 ust. 1 Regulaminu.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 3 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Tarnowo Podgórne postanowiła, że: "Dotacje na realizację zadań objętych niniejszym Regulaminem przyznawane są na wniosek złożony przez dane Stowarzyszenie.". Następnie w § 3 ust. 5 i 6 Regulaminu Rada Gminy określiła, iż:

"5. 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.

6. Wniosek, którego braki lub wady nie zostaną usunięte we wskazanym zakresie i terminie pozostaje 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. Tym samym Rada Gminy Tarnowo Podgórne przekazała Wójtowi Gminy Tarnowo Podgórne (któremu w § 2 uchwały powierzyła jej wykonanie) uprawnienie do ich określenia, cedując tym samym na ten organ swoją wyłączną kompetencję do ustalania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, wynikającą z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, w ocenie Kolegium Izby, brak doprecyzowania we wskazanym zakresie mógłby doprowadzić do nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o dotację w ramach oceny i wyboru wniosku, gdyż organ wykonawczy miałby możliwość żądania dowolnych informacji i dokumentów od wnioskodawców, a ich niezłożenie i nieuzupełnienie skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Kolegium Izby wskazuje również, że w myśl § 6 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), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego (a takim jest niewątpliwie badana uchwała), muszą więc 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).

Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wzywania przez Wójta Gminy do usunięcia uchybień formalno-prawnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, jednak z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, o jakie wady chodzi.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: "lub innych wad" zawartego w § 3 ust. 5 Regulaminu oraz wyrażenia w brzmieniu: "lub wady" zawartego w § 3 ust. 6 Regulaminu.

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.