



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 29 maja 2018 r.

Poz. 2614

### UCHWAŁA NR XIII.124.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 maja 2018 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXIII/304/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Kołobrzeg dotacji na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXIII/304/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Kołobrzeg dotacji na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 5 i ust. 6;
- § 4;
- § 5 ust. 2,

z powodu naruszenia art. 17 ust. 1 z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176), w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 poz. 20177, ze zm.) oraz § 25 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/304/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Kołobrzeg dotacji na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 13 kwietnia 2018 r.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz ustawy o finansach publicznych, a także zgodności z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, określonymi w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim zgodności zakresu przedmiotowego uchwały z zakresem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu z mocy art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym Przewodniczący Rady powiadomiony został pismem z dnia 26 kwietnia br. (znak pisma: K.0010.269.JW.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 maja

2018 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Niezależnie od powyższego, porównując tytuł badanej uchwały z przepisem art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, a także zawarte regulacje w treści uchwały, Kolegium podniosło, iż Rada Gminy pominęła w tytule tryb **przeprowadzania kontroli i sposób rozliczenia** dotacji, pomimo iż uregulowania w tym zakresie ujęła odpowiednio w § 6 i § 7 uchwały.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 9 maja 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium oraz z przysługującego jej prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XXXIII/304/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Gminy Kołobrzeg dotacji na zadania służące tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych należy do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Wymieniona uchwała – w części objętej sentencją niniejszej uchwały – w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowych częściach.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, upoważniającym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Wykraczając poza materię delegowaną powołanym przepisem prawa, Rada Gminy Kołobrzeg w § 3 ust. 5 określiła, że w przypadku uchybień formalnych lub „innych wad” wniosku wnioskodawca zostanie wezwany do ich usunięcia bądź uzupełnienia. Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości wezwania przez Wójta do usunięcia uchybień formalnych lub uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, wskazuje jednak, że z zapisów uchwały powinno jednoznacznie wynikać, jakie elementy powinien wniosek zawierać i o jakie wady wniosku chodzi. Rada nie może udzielić Wójtowi uprawnienia polegającego na żądaniu usunięcia wad nie precyzując, jakie wady wniosku są niedopuszczalne.

Wspomniany wadliwy zapis § 3 ust. 5 badanej uchwały pozostaje w funkcjonalnym związku z zapisem ust. 6 o sankcji w przypadku nieusunięcia braków lub wad wniosku, dlatego zasadne jest również orzeczenie nieważności, co do tej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Pozostawienie bowiem w akcie prawnym ust. 6, przy jednoczesnym orzeczeniu nieważności ust. 5, czyniłoby zapis ust. 6 bezprzedmiotowym. Kolegium zwraca przy tym uwagę, że w ust. 5 mowa jest o uchybieniach formalnych i „innych wadach”, a ust. 6 stanowi o brakach lub wadach wniosku.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne. Nie może być rozbieżności pomiędzy treścią normatywną uchwały. 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 (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

W ocenie Kolegium Izby skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony jako jedyny do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek

określenia w sposób wyczerpujący i jednoznaczny wszystkich elementów trybu ubiegania się o dotacje, w tym zawartości wniosku i dokumentów do niego załączanych oraz kryteriów oceny wniosku. Zatem pozostawienie katalogu otwartego w zakresie wad wniosku organowi wykonawczemu przez organ stanowiący narusza w sposób istotny przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Za wykraczającą poza ustawową delegację Kolegium ocenia także postanowienie § 4 uchwały określające otwarty katalog przesłanek (poprzez użycie zwrotu „przede wszystkim”) w zakresie trybu postępowania przy udzielaniu dotacji, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji, skutkujące przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie. W ocenie Kolegium takie rozwiązanie jest wadliwe. Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony, jako jedyny do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, to również tylko ten organ ma uprawnienie i jednocześnie obowiązek określenia w sposób wyczerpujący w ramach wymaganego trybu postępowania, co będzie brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji.

Pozostawienie katalogu otwartego w zakresie określenia trybu postępowania przy udzielaniu dotacji skutkuje przekazaniem przez organ stanowiący organowi wykonawczemu swoich kompetencji w tym zakresie. Zatem użycie zwrotu „przede wszystkim” zawartego w przywołanej normie uchwały, narusza w sposób istotny przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, a tym samym nie spełnia ustawowego wymogu w zakresie zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji. Zdaniem Kolegium w uchwale podejmowanej w oparciu o ww. przepis należy bowiem zawrzeć w sposób jednoznaczny elementy (kryteria), jakie będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji, przy uwzględnieniu wspomnianej jawności postępowania o udzielenie dotacji. Natomiast pozostawienie Wójtowi swobody w ww. zakresie nie wypełnia wyżej wymienionych norm ustawowych.

Kolegium Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zdanie 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Natomiast sposób sformułowania § 3 ust. 5 i 6 oraz § 4 badanej uchwały, stanowiąc pojęcia niedookreślone, mogą w szczególności skutkować dowolnością w zakresie stosowania przepisów uchwały. Ponadto, zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy prawa miejscowego powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Kolegium Izby stwierdziło również, że odesłania w § 5 ust. 2 uchwały do stosowania w zakresie nieuregulowanym przepisów Kodeksu cywilnego, podczas gdy z postanowienia poprzedzającego uchwały oraz przepisu upoważniającego organ stanowiący (tj. art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w zw. z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) wynika obowiązek zastosowania przepisów ustawy o finansach publicznych przy udzielaniu stowarzyszeniu ogrodowemu dotacji, o której mowa w przedmiotowej uchwale, są wadliwe.

Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). Powyższy nakaz konstruowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego zgodnie z zasadami poprawnej legislacji wynika również z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., K 33/00).

Podsumowując powyższe, zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy wskazanymi wyżej zapisami § 3 ust. 5 i 6, § 4 i § 5 ust. 2 nie wypełniła w należyty sposób zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, co stanowi istotne naruszenie tych norm prawnych.

Kolegium Izby wskazuje także na konieczność doprowadzenia tytułu badanej uchwały do zgodności z brzmieniem przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, poprzez uzupełnienie tytułu o tryb **przeprowadzania kontroli i sposób rozliczenia** dotacji.

W świetle powyższych wywodów z powodu istotnego naruszenia prawa Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały we wskazanym zakresie.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Szczecinie

**Bogusław Staszewski**