



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 15 listopada 2023 r.

Poz. 6001

### UCHWAŁA NR XXV.100.K.2023

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 października 2023 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr LIX/491/2023 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 12 października 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kołobrzeg, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego 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 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność załącznika nr 1 do uchwały Nr LIX/491/2023 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 12 października 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kołobrzeg, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych w części dotyczącej:
  - 1) § 1 ust. 9,
  - 2) § 2 ust. 5 lit h.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr LIX/491/2023 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 12 października 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kołobrzeg, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 13 października 2023 r., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1073) i art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), gdyż z informacji uzyskanych przez Izbę wynika, że uchwała została podjęta bez uprzedniego zgłoszenia jej projektu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W związku z powyższym wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Kołobrzeg pismem z dnia 18 października 2023 r. (znak: K.420.63.2023). W treści pisma wskazano również, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 października 2023 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 października br. Jednostka nie skorzystała z przysługującego jej prawa uczestniczenia w posiedzeniu i nie złożyła w przedmiotowym zakresie wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu aktów prawa miejscowego działają na podstawie i w granicach prawa – czyli realizują zasadę legalizmu zawartą w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Uchwała Nr LIX/491/2023 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 12 października 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Kołobrzeg, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadania służącego tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności, w wymienionych częściach.

Rada Gminy Kołobrzeg w drodze § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały postanowiła, że Stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ROD na obszarze Gminy Kołobrzeg może otrzymać z budżetu gminy dotację celową w wysokości nieprzekraczającej 50% kosztów kwalifikowalnych poniesionych na zadania wymienione w art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Stosownie do przywołanego art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych odwołującego się do udzielania z budżetu gminy dotacji dla stowarzyszeń ogrodowych prowadzących rodzinne ogrody działkowe dotacja, o której mowa w ust. 1, ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy polegającym na tworzeniu warunków rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych 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. Jednocześnie na mocy badanej uchwały organ stanowiący gminy postanowił w § 1 ust. 9, że dotacja na dofinansowanie kosztów przedsięwzięć mających charakter działalności gospodarczej w rozumieniu prawa unijnego stanowi pomoc de minimis i udzielenie jej następuje na zasadach określonych w:

a) Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE L nr 352 z 24.12.2013 r.),

b) rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1408/ 2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. U. UE L Nr 352 z 24.12.2013 r.),

c) rozporządzenie Komisji (UE) NR 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. U. UE L Nr 717 z 27.06.2014 r.)”.

Ponadto w § 2 ust. 5 lit. h) organ stanowiący postanowił, że do wniosku o udzielenie dotacji należy dołączyć „ informację określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis - załącznik nr 1 (Dz. U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.) wszelkie zaświadczenia o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, otrzymane w tym roku podatkowym, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenie o wielkości pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenie o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.

W tym miejscu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje, że w myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej projekt uchwały przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 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 uchwały 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 informacji uzyskanych przez Izbę w toku postępowania nadzorczego wynika, iż uchwała została podjęta bez uprzedniego zgłoszenia jej projektu ww. organom. Powyższe ustalenia wskazują, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia przepisów art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt uchwały przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu oraz projekt uchwały przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, którzy w terminie 14 dni mogą przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Skutkiem powyższego zaniechania jest uniemożliwienie dokonania przez wskazane powyżej organy oceny przejrzystości zasad udzielania pomocy i przedstawienia w tym zakresie zastrzeżeń.

W ocenie Kolegium Izby dotację celową z budżetu gminy, udzielaną w celu tworzenia warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych może otrzymać bowiem, zgodnie z regulacją zawartą w art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące Rodzinne Ogrody Działkowe na obszarze danej gminy, dotacja ma być przyznawana dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Wobec powyższego, organ nadzoru kierując się zasadą proporcjonalności doszedł do przekonania, że uchwała choć podjęta z naruszeniem prawa może obowiązywać z zastosowaniem derogowania jedynie niektórych jej przepisów. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdzenie nieważności w części umożliwi realizację uchwały w zakresie w jakim jest ona przyznawana podmiotom niezwiązanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i umożliwi udzielenie dotacji na zasadach ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Jeśli natomiast organy gminy dojdą do wniosku o konieczności rozszerzenia zakresu podmiotowego dotacji również obejmując działalność gospodarczą, konieczne będzie uzyskanie opinii organów wskazanych w niniejszej uchwale.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecnicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne

naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Gminy Kołobrzeg podejmując uchwałę niezapewniając wymaganego przepisami prawa udziału Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa naruszyła przepisy normujące tryb podejmowania uchwały w sposób istotny. W tym stanie rzeczy Kolegium stwierdziło nieważność badanej uchwały we wskazanych w sentencji uchwały częściach.

Niezależnie od ww. uchybień skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie objętym sentencją niniejszej uchwały Kolegium zwraca uwagę na niewłaściwe oznaczenie w § 2 załącznika do uchwały kolejności następujących po sobie ustępów jednostki redakcyjnej przepisu (treść ust. 4. stanowi kontynuację regulacji ustępu poprzedniego) oraz błędne odwołanie w § 3 ust. 2 załącznika do ust. 3 normującego kwestię zwrotu dotacji, a nie terminu podpisania umowy o jej udzielenie. Powyższe skutkuje koniecznością dostosowania przez organ stanowiący uchwały do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w myśl którego przepisy aktów prawnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

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