



## Uchwała Nr 198/XV/2021

### Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 24 czerwca 2021 r.

**w sprawie uchwały Nr XXXVI/404/21 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 maja 2021 r.  
w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu miasta Piekary Śląskie dotacji celowych dla  
rodzinnych ogrodów działkowych**

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

**Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### § 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXXVI/404/21 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Miasta Piekary Śląskie dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych **w części** dotyczącej:

- § 2 ust. 2 z powodu naruszenia art. 221 ust. 4 oraz art. 233 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305) poprzez określenie kwoty, którą organ wykonawczy powinien corocznie zabezpieczyć na dotacje przyznane na podstawie uchwały,
- §17 w zakresie słów: „(...) której wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały” oraz załącznika Nr 2 z powodu naruszenia art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305) w związku z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r., poz.1073) poprzez nieuprawnione określenie wzoru umowy o udzielenie dotacji,  
czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

## Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/404/21 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Miasta Piekary Śląskie dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 28 maja 2021 roku. W dniu 8 czerwca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 184/XIV/2021 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności w części badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) 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 określiła zasady udzielania z budżetu Miasta Piekary Śląskie dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych.

Kolegium Izby, prowadząc postępowanie nadzorcze wobec uchwały, zwróciło uwagę, że zgodnie z § 2 ust 2: *„W budżecie miasta Piekary Śląskie przewiduje się zabezpieczenie kwoty 10 000,00 zł rocznie na dotacje przyznane na podstawie zapisów niniejszej uchwały.”* Ponadto

Rada Miasta określiła wzór umowy o udzielenie dotacji na realizację celu publicznego, stanowiący Załącznik Nr 2 do uchwały.

Odnosząc się do tych zapisów, Prezydent Miasta w piśmie z dnia 21 czerwca 2021 r., Znak BRM.0711.1.9.2021 wskazała, że: *„(...) inicjatywa w sprawie podjęcia przez Radę Miasta Piekary Śląskie powyższej uchwały pochodziła od Prezydenta Miasta jako organu wykonawczego gminy. Celem tak sformułowanego w uchwale zapisu odnośnie do zabezpieczenia w budżecie miasta odpowiedniej kwoty z przeznaczeniem na dotacje celowe dla rodzinnych ogrodów działkowych, było określenie pewnego poziomu rocznych wydatków, które z budżetu miasta będą przeznaczane na wskazany w uchwale cel. Wskazanie kwoty wydatków z budżetu miasta w związku z dotacją objętą zakresem przedmiotowym uchwały, stanowi swego rodzaju postulat pod adresem organu wykonawczego („przewiduje się”), jednak bez sformułowania w tym zakresie jakiegokolwiek nakazu*

pod jego adresem. Stanowi równocześnie ważną informację dla podmiotów ubiegających się o dotację na temat spodziewanej wysokości kwot z tego tytułu (...).

Ponadto Prezydent wyjaśniła, że : „(...) stanowiący załącznik nr 2 do uchwały Nr XXVI/404/21 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Miasta Piekary Śląskie dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych „wzór umowy o udzielenie dotacji na realizację celu publicznego”, został przygotowany przez organ wykonawczy, ponieważ – jak już wyżej wskazano – inicjatywa w sprawie podjęcia przez Radę Miasta Piekary Śląskie powyższej uchwały pochodziła od Prezydenta Miasta jako organu wykonawczego gminy. (...) Zamieszczenie jako załącznika do uchwały wzoru umowy nie oznacza także, że Prezydent Miasta, w ramach przysługujących mu kompetencji nie będzie mógł zmodyfikować konkretnej treści zawieranej umowy w ramach kompetencji przysługujących mu z mocy ustawy (por. art. 30 i 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...)).”

Przedłożone wyjaśnienia podtrzymali Przedstawiciele Miasta Piekary Śląskie obecni na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 24 czerwca 2021 r.

Kolegium Izby zważyło co następuje:

Zgodnie ze wskazanym, jako podstawa podjęcia uchwały, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i 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. Na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, 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 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 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.

Kolegium Izby uznało, że żaden ze wskazanych przepisów nie daje organowi stanowiącemu kompetencji do określenia wysokości kwoty, która ma być przeznaczana na dotacje udzielane na

podstawie niniejszej uchwały. Również z żadnego innego przepisu nie można wywieść kompetencji organu stanowiącego w tym zakresie. Przeciwnie – zgodnie z art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, co wyłącza właściwość rady w przedmiotowej kwestii. Podejmując badaną uchwałę Rada Miejska w Piekarach Śląskich postanowiła o zabezpieczeniu w uchwałach budżetowych następnych lat środków finansowych, tym samym podejmując inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej kolejnych lat, do czego nie była uprawniona. Fakt przygotowywania projektu uchwały przez organ wykonawczy nie może, zdaniem Kolegium, zdecydować o odmiennej ocenie stanu faktycznego bowiem organem który podjął badany akt jest organ stanowiący, ocena legalności tego aktu musi zatem nastąpić mając na uwadze kompetencje rady w zakresie podejmowania tego typu uchwał.

Podobnie Kolegium Izby oceniło fakt uregulowania w badanej uchwale wzoru umowy. Przepisy ustawowe nie dają organowi stanowiącemu kompetencji w tym zakresie. Kolegium zauważa, że uchwała podejmowana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 221 ust.4 ustawy o finansach publicznych jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym adresowane do podmiotów pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego. Przedmiot jej regulacji odnosi się do trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania. Postanowienia takiej uchwały w szczególności nie mogą: wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć zatem miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa, na podstawie którego dotacja ma być udzielona. Zdaniem Kolegium, kompetencje uchwałodawcze organu stanowiącego nie dają podstaw do narzucenia stosowania przez organ wykonawczy określonej z góry treści umowy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność uchwały Nr XXXVI/404/21 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania z budżetu Miasta Piekary Śląskie dotacji celowych dla rodzinnych ogrodów działkowych w części dotyczącej § 2 ust. 2, §17

w zakresie słów: „(...) której wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały” oraz załącznika Nr 2.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej