



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 9 lutego 2026 r.

Poz. 576

UCHWAŁA NR 0102-35/26

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 28 stycznia 2026 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXV/156/2025 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystywania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Bartoszyce stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 2 ust. 1, 3 i 4 uchwały Nr XXV/156/2025 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystywania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Bartoszyce stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bartoszyce na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XXV/156/2025 z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystywania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej Bartoszyce stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce.

W dniu 8 stycznia 2026 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 19 stycznia 2026 r. zawiadomiono Miasto Bartoszyce, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 28 stycznia 2026 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Bartoszyce nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Rada Miasta w Bartoszyce jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021, poz. 1073).

Z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wynika, że stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące rodzinne ogrody działkowe 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 nie działających w celu osiągnięcia zysku. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej 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.

W § 2 ust. 1 uchwały Nr XXV/156/2025, Rada Miejska w Bartoszykach postanowiła, że cyt.: „Dotacja może być również przeznaczona na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z rodzinnego ogrodu działkowego przez działkowców lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego rodzinnego ogrodu działkowego”.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD na obszarze danej gminy może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych, w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. W myśl natomiast ust. 2 tego przepisu dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1, i może być przeznaczona w szczególności na budowę i modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD.

W ocenie Kolegium Izby w § 2 ust. 3 badanej uchwały, Rada Miasta Bartoszyce używając zapisu „również”, który oznacza „także”, „też”, „dodatkowo”, czyli coś, co jest takie samo pod danym względem jak to, o czym mówiono wcześniej i jest używane do wskazania podobieństwa lub dodania czegoś już wspomnianego, narusza przywołane powyżej przepisy, gdyż w sposób nieprecyzyjny określa przeznaczenie dotacji. Skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia trybu udzielania dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykorzystania udzielonej z budżetu gminy dotacji celowej, to również tylko ten organ określa w sposób jednoznaczny przeznaczenie dotacji celowej stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe.

W § 2 ust. 3 uchwały Nr XXV/156/2025 Rady Miejskiej w Bartoszykach z dnia 30 grudnia 2025 r. Rada Miasta Bartoszyce postanowiła, że cyt.: „Dotacja w danym roku budżetowym, na zadania określone w § 2 ust. 1, może być udzielona w wysokości do 80% kosztów realizacji zadania objętego wnioskiem, jednakże w kwocie nie wyższej niż 15 000 zł”.

Kolegium stwierdza, że rada Miasta Bartoszyce, uchwalając takie postanowienia w badanej uchwale, odniosła się do zasad udzielania dotacji, podczas gdy zgodnie z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, Rada może w uchwale regulować jedynie kwestie dotyczące trybu postępowania o udzielenie dotacji.

Zakres powyższej regulacji § 2 ust. 3 badanej uchwały określający wysokość dotacji nie znajduje umocowania w powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisach. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie na podstawie przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych rada gminy winna określić tryb postępowania o udzielenie dotacji oraz sposób rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania. Ustawodawca w przepisie nie upoważnił organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji.

Zasady - to normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przyznana, rodzaj zadań, na które dotacja może być udzielona.

Tryb - to procedura, sposób przekazania środków. Według słownika języka polskiego „tryb” to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 151/07) stwierdził, że 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. Rolą organu stanowiącego jest ustalenie trybu postępowania o udzielenie dotacji oraz sposobu rozliczania dotacji i kontroli wykonywania zleconego zadania.

Kolegium Izby podnosi, że przepis ustawy upoważniający do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Rada Gminy na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest uprawniona jedynie do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli wykonywania zleconego zadania, a nie do określenia zasad udzielania dotacji. Ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w tej sprawie.

Rada Miasta w Bartoszycach w § 2 ust. 4 badanej uchwały, postanowiła, że cyt.: „Dotacją mogą być objęte zadania określone w umowie o udzielenie dotacji celowej zawartej przed zakończeniem realizacji przedsięwzięcia”.

Należy podnieść, iż powyższa regulacja zawarta w § 2 ust. 4 badanej uchwały wskazuje, iż dotacja celowa na dofinansowanie wskazanego przez gminę zadania tj. „finansowanie działań wspierających funkcjonowanie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych na terenie gminy”, zostanie udzielona dopiero po wydatkowaniu własnych środków pieniężnych. Kolegium Izby stwierdza, że istotą dotacji celowych jest ich udzielanie na realizację zadania publicznego, wyłącznie na wydatki poniesione po zawarciu umowy. Zatem niezgodne z prawem są zapisy dokonane przez Radę Miasta Bartoszyce, że dotacją mogą być objęte zadania określone w umowie o udzielenie dotacji celowej zawartej przed zakończeniem realizacji przedsięwzięcia, poprzez naruszenie art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Powyższa regulacja zawarta w § 2 ust. 4 badanej uchwały wprost wskazuje, że dotacja nie będzie wykorzystana na zapłatę za zrealizowane zadania tylko na zwrot (refundację) wydatków wcześniej poniesionych przez realizującego inwestycję, co narusza zapisy art. 126 w związku z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogródkach działkowych.

Przywołany wyżej przepis art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, do których odsyła art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, nie przewiduje udzielania dotacji celowej na zwrot poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania publicznego, gdyż zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych, dotacja przeznaczana jest na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, a wykorzystanie dotacji, jak to wyżej wskazano, następuje w szczególności poprzez zapłatę za zrealizowane zadanie.

Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może nastąpić po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Realizacja zadania, na które jest udzielona dotacja celowa, wykorzystanie tej dotacji oraz jej rozliczenie stanowią odrębne etapy postępowania i nie są to pojęcia tożsame, a wykorzystanie dotacji nie jest równoznaczne z zapłatą za wykonane zadanie (wyrok NSA z dnia 20.11.2014 sygn. akt II GSK 1107/13).

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miasta Bartoszyce nie posiada uprawnień do regulowania kwestii dotyczących refundacji poniesionych kosztów realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem rodzinnych ogrodów działkowych na terenie gminy oraz że takie postanowienia zawarte w badanej uchwale w sposób istotny naruszają art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w zw. z art. 126 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miasta Bartoszyce podejmując uchwałę Nr XXV/156/2025 z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia trybu udzielania oraz sposobu rozliczania i kontroli wykorzystywania dotacji celowej z budżetu Gminy Miejskiej

Bartoszyce stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym rodzinne ogrody działkowe na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce, wskazanymi wyżej zapisami § 2 ust. 1, 3 i 4 badanej uchwały wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, co stanowi istotne naruszenie tej normy prawnej. Z tej przyczyny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdziło nieważność § 2 ust. 1, 3 i 4 badanej uchwały.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes
Bogdan Gaber