Elektronicznie podpisany przez:
Aldona Pruska
dnia 25 czerwca 2026 r.

Uchwała Nr 13.654.2026

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 24 czerwca 2026 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 2026 r. poz. 662) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIX/392/2026 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zadań służących tworzeniu warunków dla rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych na terenie Miasta Kalisza, w części obejmującej w § 1 ust. 6 wyrażenie w brzmieniu: „*określającej w szczególności zakres zadania, wysokość dotacji, sposób jej przekazania oraz zasady rozliczenia i kontroli*", z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 1 czerwca 2026 r., Rada Miasta Kalisza, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określiła zasady udzielania dotacji celowej stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym ROD na terenie Miasta Kalisza, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób rozliczania dotacji na dofinansowanie zadań służących tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych położonych na terenie Miasta Kalisza.

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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 24 czerwca 2026 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, z późn. zm.) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora

finansów publicznych i niedziałających 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 niedziałające 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, z późn. zm.), 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 Miasta Kalisza uchwałą Nr XXIX/392/2026 z dnia 28 maja 2026 r. określiła zasady udzielania dotacji celowej stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym ROD na terenie Miasta Kalisza, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób rozliczania dotacji na dofinansowanie zadań służących tworzeniu warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych położonych na terenie Miasta Kalisza.

W § 1 ust. 6 badanej uchwały Rada Miasta Kalisza postanowiła, że: „*Przyznanie dotacji następuje w formie umowy dotacji zawieranej z Miastem Kalisz określającej w szczególności zakres zadania, wysokość dotacji, sposób jej przekazania oraz zasady rozliczenia i kontroli.*”

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 221 ust. 2 cytowanej ustawy organ wykonawczy udzielając dotacji jest obowiązany do zawarcia umowy. Elementy umowy określone zostały w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego umowa w sprawie udzielenia dotacji powinna określać:

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania;

2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
4) tryb kontroli wykonywania zadania;
5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

W ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw prawnych do określenia przez organ stanowiący elementów umowy, a także modyfikacji przepisów art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Normy prawne określone w art. 17 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz w art. 221 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania treści umów zawieranych pomiędzy donatorem a beneficjentem dotacji celowej udzielanej z budżetu danej jednostki. To organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa. Do kompetencji organu wykonawczego należy zatem zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej w sposób określony przepisami ustawy o finansach publicznych

Tego typu unormowania zawarte w akcie prawa miejscowego są niedopuszczalne jako sprzeczne z intencją ustawodawcy, uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. „*Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego*” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). W ocenie Kolegium Izby powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia w brzmieniu: „*określającej w szczególności zakres zadania, wysokość dotacji, sposób jej przekazania oraz zasady rozliczenia i kontroli*", zawartego w § 1 ust. 6 uchwały.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w postanowieniu § 1 ust. 2 badanej uchwały w brzmieniu: „*Dotacja może być udzielona stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym ROD na terenie Miasta Kalisza, niedziałającym w celu osiągnięcia zysku, o których mowa w art. 2 ust. 6 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz nie prowadzących działalności gospodarczej*.", Rada Miasta przywołała art. 2 ust. 6 ww. ustawy, zamiast prawidłowo wskazać art. 2 pkt 6.

Z kolei w § 4 ust. 1 uchwały wystąpił błąd pisarski, bowiem postanowiono, że: „*Dotacji udziela się na pisemny wniosek stowarzyszenia ogrodowego, którego wzór stanowi nr 1 do niniejszej uchwały".* Natomiast wniosek o udzielenie dotacji został oznaczony jako załącznik Nr 1 do badanej uchwały.

Ponadto w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały podano nieprawidłowe dane promulgacyjne ustawy o samorządzie gminnym, tj. „*Dz. U. z 2025 r., poz. 1153*", zamiast Dz. U. z 2026 r. poz. 662.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
z up. Aldona Pruska

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.