



**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42  
e-mail: [warszawa@warszawa.rio.gov.pl](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)



Warszawa, dnia 3 listopada 2021 r.

KI.0011.297.2021.JM.

**Przewodniczący  
Rady Miejskiej w Łomiankach**  
ul. Warszawska 115  
05-092 Łomianki

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 33.297.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 26 października 2021 roku - w celu służbowego wykorzystania.

*Z poważaniem*

ZASTĘPCA PREZESA

*Bożena Zych*  
Bożena Zych

**Załączniki:**

Uchwała Nr 33.297.2021  
wraz z uzasadnieniem  
plik kart 2, str. 3

**Otrzymują:**

1 x Adresat  
1 x Burmistrz Miasta i Gminy  
1 x aa.



**Uchwała Nr 33.297.2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 26 października 2021 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLIV/365/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 30 września 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki dla rodzinnych ogródków działkowych**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr XLIV/365/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 30 września 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki dla rodzinnych ogródków działkowych, z powodu istotnego naruszenia art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Łomianki skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 5 października 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XLIV/365/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 30 września 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki dla rodzinnych ogródków działkowych. Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano m.in. art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który upoważnia i jednocześnie obliguje organ stanowiący do ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Łomiankach wskazała, cyt. „Przyjmuje się do realizacji „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki dla rodzinnych ogrodów działkowych” w brzmieniu Załącznika Nr 1 do niniejszej uchwały”.

W § 1 załącznika nr 1 do badanej uchwały, który stanowi „Regulamin udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Łomianki dla rodzinnych ogrodów działkowych (REGULAMIN ROD);, zwany dalej Regulaminem, postanowiono, cyt. „Regulamin ROD określa zasady, tryb postępowania i sposób rozliczenia dotacji celowej na realizację przedsięwzięć tworzących warunki dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych na terenie Gminy Łomianki, w zakresie określonym w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 1073) oraz zgodnie z art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)”. Niniejszy zapis wskazuje, iż Rada Miejska w Łomiankach postanowiła sprecyzować zasady udzielania dotacji dla rodzinnych ogrodów działkowych, do czego nie była uprawniona. Ani przytoczony art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych ani inne obowiązujące w tym zakresie przepisy nie wyposażają organu stanowiącego w taką kompetencję. Ponadto zarówno z zacytowanego postanowienia

Regulaminu, jak i z dalszych jego zapisów nie wynika, aby Rada Miejska w Łomiankach określiła sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, czego Rada Miejska w Łomiankach nie uczyniła.

Ponadto w § 3 Regulaminu Rada Miejska w Łomiankach zamieściła zapisy, co należy rozumieć przez, cyt. „stowarzyszenie ogrodowe”, „infrastrukturę ogrodową”, przekraczając w ten sposób granice ustawowej delegacji. Ponieważ powyższe pojęcia zostały już zdefiniowane w art. 2 pkt 6 i pkt 9 oraz art. 45 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073), nie ma potrzeby ani podstaw do powtórzeń (ustawowych) i odesłań w badanej uchwale. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, cyt. „Z istoty aktu prawa miejscowego, wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne” (tak: wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r. II OSK 1943/18, jak również: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r. VIII SA/Wa 596/20, wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r. SA/Wr 1793/93, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r. II SA/Wr 1389/03, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04). Zgodnie z § 115 w związku 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 aktach prawa miejscowego, jakim jest niewątpliwie badana uchwała, zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Z kolei zgodnie z § 137 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W dalszej kolejności, w § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu Rada Miejska w Łomiankach określiła, cyt. „Wysokość dotacji celowej wynosi 50% kosztów kwalifikowalnych jednak nie więcej niż 15.000,00 zł (słownie: piętnaście tysięcy złotych i zero groszy).” (ust. 1) oraz „Zwiększenie wartości przedsięwzięcia i/lub jego kosztów kwalifikowalnych na jakimkolwiek etapie jego realizacji nie skutkuje zwiększeniem udziału procentowego lub wysokości przyznanej dotacji.” (ust. 2). W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje, określające wysokość dotacji, nie znajdują umocowania w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przytoczony przepis nie odnosi się do zasad udzielania dotacji, lecz do trybu. Według słownika języka polskiego (sjp.pwn.pl) „zasada” to sposób postępowania w danych okolicznościach, podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś, zaś „tryb” to procedura. Kolegium Izby, w ślad za stanowiskiem doktryny wskazuje, że pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji. Natomiast pod pojęciem „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania” należy rozumieć zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno-technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację i aby dokonać prawidłowego rozliczenia dotacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. II GSK 1609/11 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07, w którym Sąd wskazał, cyt. „sformułowanie „tryb udzielania” ma znaczenie bardziej techniczne (...) 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”. Z kolei w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1673/15 NSA wskazał, cyt. „Ustawowe określenia zasady ustalania i rozliczania dotacji oznacza wszak wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te - interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych (...) obejmują zatem takie reguły postępowania jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana (...).”

Zdaniem organu nadzoru sposób ustalenia wysokości dotacji należy przyporządkować do zasad udzielania dotacji, a nie do trybu postępowania o udzielenie dotacji. Ponownego podkreślenia wymaga iż w ocenie Kolegium Izby ustawodawca jednoznacznie określił obowiązki organu stanowiącego w tej sprawie, co oznacza, że organ stanowiący nie został upoważniony do określenia - w badanej uchwale – zasad i tym samym sposobu ustalenia wysokości dotacji.

Następnie w § 9 ust. 8 i ust. 9 Regulaminu Rada Miejska w Łomiankach postanowiła, cyt. „Szczegółowe informacje dotyczące Programu udziela Wydział Inwestycji i Remontów, tel. 22 888 98 33.” (ust. 8) oraz „W ramach wszelkich czynności konsultacyjnych, wyjaśniających, zagadnień formalnych i merytorycznych, związanych z realizacją przedsięwzięcia, a także w przypadku innych czynności prowadzonych na poziomie ustaleń „roboczych”, dopuszcza się korespondencję za pomocą poczty elektronicznej (e-mail), w której Gmina może być reprezentowana przez uprawnionych pracowników Wydziału Inwestycji i Remontów, o którym mowa w ust. 8.” (ust. 9). Kolegium Izby wskazuje, iż skierowanie przez Radę Miejską w Łomiankach upoważnień i obowiązków na właściwe merytorycznie referaty Urzędu Miejskiego w Łomiankach uchybia art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 33 ust. 3 przywołanej ustawy, kierownikiem urzędu jest wójt. Z kolei w myśl art. 33 ust. 5 tej ustawy, kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Oznacza to, że Burmistrz Łomianek jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników referatów Urzędu Miejskiego w Łomiankach, a tym samym przysługuje mu wyłączne uprawnienie do nakładania na nich obowiązków (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2010 r. III SA/Wr 855/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. III SA/Wr 857/09). Skoro Rada Miejska w Łomiankach nie jest pracodawcą względem osób zatrudnionych w Urzędzie Miejskim, stąd też nie ma jakichkolwiek uprawnień do nakładania na poszczególnych pracowników Urzędu obowiązków.

Ponadto w § 9 ust. 2 pkt 3 Regulaminu zawarto zapis, iż do wniosku o udzielenie dotacji celowej Wnioskodawca załącza m.in. cyt. „oświadczenie stowarzyszenia ogrodowego dotyczące podatku od towarów i usług (wg wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do Regulaminu ROD)”. Analogiczny zapis uwzględniono w załączniku nr 1 do Regulaminu w wykazie załączników w punkcie 3. Jak ustaliło Kolegium Izby Regulamin nie zawiera załącznika nr 3 określającego oświadczenie, o którym mowa wyżej.


Wskazane nieprawidłowości oraz wykazane braki formalne istotnie naruszają art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, przytoczone zapisy dotyczące obowiązków pracowników Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu Miejskiego w Łomiankach wykraczają poza delegację art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast powielanie w treści uchwały zapisów ustawowych, a także brak spójności (brak załącznika) godzi w uregulowania wynikające z § 115 i § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca  
Posiedzenia Kolegium**

**Bożena Zych**

RADCA PRAWNY

  
Aneta Chmielowiec  
LB-2106

29.10.2016r.

