

Uchwała Nr 8.116.2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 21 kwietnia 2026 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 230/XXIII/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej Gminie Ciechanów

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 230/XXIII/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej Gminie Ciechanów, z powodu istotnego naruszenia art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Ciechanów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 230/XXIII/2026 Rady Miasta Ciechanów z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej Gminie Ciechanów.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

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

W treści § 1 badanej uchwały Rada Miasta Ciechanów postanowiła, cyt. „Udziela się pomocy finansowej w formie dotacji celowej Gminie Ciechanów w wysokości 65.000,00zł (słownie: sześćdziesiąt pięć tysięcy złotych 00/100) z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania związanego z opracowaniem dokumentacji technicznej na rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 615 Ciechanów - Mława.”. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały przywołano przepisy art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W uzasadnieniu badanej uchwały Rada Miasta Ciechanów wskazała, cyt. „W związku z licznymi wnioskami mieszkańców dotyczącymi poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego na DW nr 615 – ul. Mławska, Gmina Ciechanów realizuje inwestycję polegającą na opracowaniu dokumentacji technicznej na rozbudowę przedmiotowej drogi poprzez budowę drogi dla pieszych i rowerzystów na odcinku od ronda Kaprała Józefa Grzesia w Ciechanowie do skrzyżowania z ul. Słoneczną w miejscowości Chruszczewo. Uwzględniając fakt, że część inwestycji przebiegać będzie na terenie Miasta zasadnym jest udzielenie Gminie Ciechanów wsparcia w realizacji zadania.”. Z powyższego wynika, że faktycznym

beneficjentem pomocy finansowej będzie samorząd województwa. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Również z art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika możliwość udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pomocy finansowej i rzeczowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego, przy czym pomoc finansowa ma charakter dotacji celowej. Ponadto przepis art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych stanowi o konieczności określenia przez radę ww. pomocy w odrębnej uchwale.

Pomoc ta (zarówno finansowa, jak i rzeczowa) w ocenie Organu nadzoru, popartej orzecznictwem sądowym (tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007 r. V SA /Wa 668/07), może być jednak udzielona tylko na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, do której jest ona kierowana. Za powyższym przemawia również przepis art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiący o przeznaczeniu wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 216 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy wynika, że wydatki jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań własnych. Dalej w art. 216 ust. 2 pkt 5 tej ustawy mowa jest o wydatkach na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Skoro w art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych mowa jest o wydatkach na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, to pkt 5 dotyczy wydatków na pomoc (rzeczową lub finansową) nakierowaną na finansowanie zadań beneficjenta tej pomocy. Ponadto klasyfikacja budżetowa wydatków na pomoc finansową, tj. § 2710 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” i § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” wskazuje, że pomoc finansowa może być udzielona na dofinansowanie zadań własnych jednostki otrzymującej tę pomoc.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Ciechanów nie była uprawniona do udzielenia pomocy finansowej Gminie Ciechanów z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania związanego z opracowaniem dokumentacji technicznej na rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 615 Ciechanów - Mława. Zadanie powyższe nie jest bowiem zadaniem własnym gminy, lecz zadaniem samorządu województwa, natomiast udzielenie pomocy finansowej na zadanie inne niż zadanie własne beneficjenta jest sprzeczne z wyżej cytowanym art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych. W analizowanym przypadku udzielenie pomocy finansowej nie miało na celu wsparcia Gminy Ciechanów w realizacji jego zadań. Należy podkreślić, że każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego.

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2022 r. V SA/Wa 1910/22). Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał,

cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

Organ nadzoru podkreśla, iż zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż warunkiem zgodności z prawem wydatków ponoszonych przez gminę jest ich zgodność z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego. Zasada ta znalazła swój wyraz w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski