

Uchwała Nr 22/1360/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 15 września 2021 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXII/301/21 Rady Miejskiej w Łobzenicy z dnia 11 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielenia dotacji na dofinansowanie średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w Łobzenicy, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXII/301/21 z dnia 11 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Łobzenicy postanowiła udzielić dotacji celowej w kwocie 400.000,00 zł na zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w Łobzenicy.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 września 2021 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miejska w Łobzenicy, podjęła badaną uchwałę uznając, że podstawę prawną dla niej stanowią:

- art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), który stanowi:

„Art. 221.

1. Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające 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.
2. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1.
3. Umowa, o której mowa w ust. 2, 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) zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.
4. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, 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.”;
- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że „do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”;
- art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który stanowi:

„Art. 32.

 1. Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-5 i 8, ponoszą podmioty tworzące te jednostki.
 2. Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi gmina, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1.
 3. Gmina ma również obowiązek:

w ustawie, określać organ właściwy do wydania aktu oraz określać zakres spraw przekazanych do uregulowania.

Przyjąć przy tym należy, iż brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa.

Posiadając upoważnienie ustawowe rada gminy obowiązana jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym, jest wyznaczany przez przepis upoważniający, przy czym rada gminy nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie może być uznany za podstawę prawną do podjęcia uchwały. Orzecznictwo wskazuje bowiem, że przepis ten, ustalając zakres działania organów gminy, określa w sposób ogólny zadania publiczne, których wykonywanie powierzono samorządowi gminnemu i odsyła do innych ustaw w zakresie podstaw do podejmowania uchwał. Tym samym, z racji ogólnego charakteru, nie stanowi samodzielnej podstawy do podjęcia jakiejkolwiek uchwały przez radę gminy. Przepis ten uzupełnia jedynie szczegółowe upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy (vide: wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2010 r. – II SA/Ke 392/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2010 r. – II SA/Kr 1264/10).

Również nie stanowi przepisu upoważniającego do wydania odrębnego aktu normatywnego przepis art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, gdyż jego redakcja nie wskazuje, kto i w jakim zakresie miałby prawo jego wydania, tj. elementów niezbędnych dla podstawy prawnej.

Wskazany przepis wyraża jednakże w sposób bezpośredni (samodzielny) podstawę prawną do udzielania przewidzianej w nim dotacji dla Ochotniczych Straży Pożarnych. Ustawę o ochronie przeciwpożarowej należy w tym przypadku traktować jako „ustawę odrębną”, czyli zawierającą tytuł prawny do udzielania dotacji i określającą jej przeznaczenie – w rozumieniu legalnej definicji dotacji z art. 126 ustawy o finansach publicznych. Tym samym o sposobie uczestniczenia jednostki samorządu terytorialnego w pokrywaniu kosztów funkcjonowania OSP decyduje organ stanowiący poprzez określenie w uchwale budżetowej odpowiednich rodzajów wydatków.

- 1) bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej;
 - 2) ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne;
 - 3) ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich, o których mowa w art. 28 ust. 6.
- 3a. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatrudnić komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej. Na stanowisku komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej może być także zatrudniony komendant gminny związku ochotniczych straży pożarnych.
- 3b. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji.
4. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do ochotniczej straży pożarnej funkcjonującej w budynku, obiekcie lub na terenie niebędącym własnością, nieużytkowanym bądź niezarządzanym przez gminę”.

Zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w przepisie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. (II OSK 32/08) „samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w ramach ustaw. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa”.

Ponadto w doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że „w państwie praworządnym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji”, w konsekwencji czego „nie można utożsamiać ze sobą norm o zadaniach i norm określających kompetencje do działań władczych” (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 listopada 2009 r. – sygn. akt IV SA/GI 327/09, wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r. o sygn. akt III SA/Kr 318/05).

Dla podjęcia uchwały organ stanowiący gminy musi posiadać kompetencję prawodawczą, tzn. musi posiadać upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W świetle tego przepisu należy uznać, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego powinno być zawarte

Decyzję we wskazanym zakresie Rada Miejska w Łobzenicy podjęła w uchwale Nr XXXII/300/21 z dnia 11 sierpnia 2021 r. w sprawie zmian uchwały budżetowej Gminy Łobzenica na 2021 rok, zwiększając plan dotacji przeznaczonych dla Ochotniczych Straży Pożarnych o kwotę 400.000,00 zł.

Podsumowując, w ocenie Kolegium Izby żaden z przepisów powołanych w podstawie prawnej uchwały Nr XXXII/301/21 z dnia 11 sierpnia 2021 r. nie jest umocowaniem dla Rady Miejskiej do ustanawiania tej treści norm, jak zawarte w przepisach kwestionowanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

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.