



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 10 listopada 2023 r.

Poz. 12165

UCHWAŁA NR 20.325.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 30 sierpnia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LXIX/451/23 Rady Miasta i Gminy Łosice z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli z budżetu gminy dla ochotniczych straży pożarnych

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LXIX/451/23 Rady Miasta i Gminy Łosice z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli z budżetu gminy dla ochotniczych straży pożarnych z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 10 ust. 1 i art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.) oraz § 134 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).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu i Gminie Łosice 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 4 sierpnia 2023 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie została doręczona uchwała Nr LXIX/451/23 Rady Miasta i Gminy Łosice z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli z budżetu gminy dla ochotniczych straży pożarnych.

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.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta i Gminy Łosice ustaliła tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz kontroli dla ochotniczych straży pożarnych z terenu Miasta i Gminy Łosice na realizację kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych.

Jako podstawę prawną podjęcia ww. uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz art. 3, art. 10 ust. 1 i art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Wymieniony w podstawie prawnej badanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Art.3. ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wymienia zadania ochotniczych straży pożarnych.

Art.10. ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych stanowi, iż cyt. „W ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej gmina zapewnia, stosownie do posiadanych sił i środków, ochotniczemu strażom pożarnym:

- 1) obiekty, tereny, pojazdy i sprzęt specjalistyczny, środki ochrony indywidualnej, umundurowanie i środki łączności oraz ich utrzymanie;
- 2) ubezpieczenie strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP oraz członków młodzieżowych drużyn pożarniczych i dziecięcych drużyn pożarniczych, w tym ubezpieczenie grupowe, od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, podczas wykonywania powierzonych zadań;
- 3) badania lekarskie strażaków ratowników OSP przeprowadzane w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych;
- 4) badania lekarskie kandydatów na strażaków ratowników OSP przeprowadzane w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych”.

Natomiast z art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczemu strażom pożarnym dodatkowe środki pieniężne również w formie dotacji.

W ocenie Kolegium Izby przepis art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w sposób bezpośredni (samodzielny) wyraża podstawę prawną do udzielania dotacji z budżetu gminy dla ochotniczej straży pożarnej. Ustawę o ochotniczych strażach pożarnych należy traktować jako "ustawę odrębną", czyli zawierającą tytuł prawny do udzielania dotacji i określającą jej przeznaczenie w rozumieniu definicji dotacji z art. 126 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z art. 126 ww. ustawy, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji ww. art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacje przeznaczane są na realizację zadań publicznych.

Zgodnie z regulacją art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Art.10. ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wskazuje cele, które gmina ma obowiązek finansować ze swojego budżetu w ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Ww. art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, który zobowiązuje gminy do finansowania ochotniczych straży pożarnych jest ściśle powiązany z art. 32 ust. 5 tej ustawy. Zatem gmina nie zleca ochotniczemu strażom pożarnym zadania publicznego w zakresie kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych, ale przekazuje środki pieniężne w formie dotacji na bezpośrednie finansowanie zadania ustawowego.

Podstawą prawną finansowania ochotniczych straży pożarnych z budżetu gminy jest również przepis art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w myśl którego koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych są pokrywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Dodatkowo należy wskazać, iż badaną uchwałą Rada Miasta i Gminy Łosice ustaliła tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz kontroli dla ochotniczych straży pożarnych z terenu Miasta i Gminy Łosice na realizację kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych.

Zdaniem Kolegium Izby, do udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla ochotniczych straży pożarnych nie znajdzie zastosowania art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten bowiem dotyczy przypadków zlecania realizacji zadań publicznych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku, na co wprost wskazuje treść ust. 1 tego artykułu. Z taką zaś sytuacją nie mamy do czynienia w przypadku realizacji obowiązkowego zadania własnego gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Podstawę prawną do udzielenia dotacji ochotniczym strażom pożarnym stanowią natomiast wyżej powołane przepisy art. 10 ust. 1 i art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, które nie zawierają delegacji ustawowej do podjęcia przez organ stanowiący gminy w tym zakresie samodzielnej uchwały. Kolegium Izby wskazuje, iż w tym przypadku również ma zastosowanie art. 250 ustawy o finansach publicznych, dotyczący obowiązku zawarcia określonej w tym przepisie umowy dotacyjnej.

Wobec powyższego - w ocenie Kolegium Izby – badana uchwała została podjęta bez podstawy prawnej. Żaden z obowiązujących przepisów, a w szczególności żaden z przywołanych w podstawie prawnej badanej uchwały, nie stanowi delegacji dla organu stanowiącego do jej podjęcia.

Zgodnie z § 134 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, podstawą wydania uchwały jest przepis, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw oraz wyznacza zadanie lub kompetencje tego organu. Należy także zaznaczyć, że art. 7 Konstytucji RP wskazuje, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, a zatem musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Organ stanowiący powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą.

Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, NSA z dnia 17 lutego 2016 r. IIFSK 3595/13), do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 15 stycznia 2015 r. II SA/Go 878/14, cyt. „Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa”. Na konieczność legalnego działania organów władzy publicznej zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r. II FSK 2730/19.

Badana uchwała narusza zatem w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz § 134 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski