



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 17.08.2022 r.

Poz. 3171

Uchwała Nr 122/g321/D/22

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 4 sierpnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), art. 7 ust. 1 pkt 14, art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490 z późn. zm.), art. 126, art. 221 ust. 4 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) i § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 377/LI/2022 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli z budżetu gminy dla ochotniczych straży pożarnych

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 5 lipca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr 377/LI/2022 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz kontroli z budżetu gminy dla ochotniczych straży pożarnych, zaś w dniu 4 sierpnia 2022 roku była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

W uchwale Rada Miejska powołała się, między innymi, na art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że 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.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że została ona podjęta bez podstawy prawnej.

Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Miejska w Nowym Dworze Gdańskim przedmiotową uchwałą określiła m.in. tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz kontroli dla ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta i gminy Nowy Dwór Gdański na realizację kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych.

Zgodnie z art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym dodatkowe środki pieniężne również w formie dotacji.

Zdaniem tut. Kolegium powyższy przepis 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, dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych.

W ocenie Kolegium kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji ochotniczej straży pożarnej polegają jedynie na zaplanowaniu w uchwale budżetowej, w planie wydatków, puli środków na ten cel.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że do kompetencji organu wykonawczego należy zawarcie umowy z konkretnym podmiotem, zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych. W umowie, o której mowa w ww. przepisie, określa się w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,*
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,*
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.*

Zatem, w ocenie Kolegium, do udzielenia i rozliczenia dotacji udzielonej na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie znajdują zastosowania zasady wynikające z powołanego w badanej uchwale art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

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.

Dodatkową podstawę prawną stanowi przepis art. 10 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika, że: „*W ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej gmina zapewnia, stosownie do posiadanych sił i środków, ochotniczym 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.

Wyżej wskazany przepis zawiera katalog, który obejmuje swoim zakresem przedmiotowym zadania, które gmina ma **obowiązek finansować** ze swojego budżetu, jako zadanie własne gminy, o którym mowa w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. **Zatem gmina nie zleca OSP zadania publicznego w zakresie kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych, ale przekazuje środki pieniężne na bezpośrednie finansowanie przez OSP zadania ustawowego ochotniczych straży pożarnych.**

Podkreślić zatem raz jeszcze należy, że 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. 2 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 na rzecz OSP stanowią natomiast wyżej powołane przepisy art. 10 ust. 1 i art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, które jednakże nie zawierają delegacji ustawowej do podjęcia przez organ stanowiący gminy w tym zakresie samodzielnej uchwały. Wystarczającym pozostaje zatem zaplanowanie odpowiednich wydatków w uchwale budżetowej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji RP).

W podsumowaniu Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że „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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący

kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.” (wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane okoliczności, podjęcie uchwały bez podstawy prawnej, jak również naruszenie § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej.", konieczne okazało się orzeczenie nieważności badanej uchwały w całości, dlatego też Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku