



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 października 2016 r.

Poz. 6161

UCHWAŁA NR 19/1029/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 października 2016 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVII/291/16 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 7 września 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania z budżetu Gminy Rawicz dla jednostek ochotniczych straży pożarnych.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 13 września 2016 r., Rada Miejska Gminy Rawicz, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) i art. 32 ust. 2 i 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 191, z późn. zm.) określiła zasady udzielania dotacji celowych, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania z budżetu Gminy Rawicz dla jednostek ochotniczych straży pożarnych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy Rawicz o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 5 października 2016 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miejska Gminy Rawicz, podjęła badaną uchwałę uznając, iż podstawę prawną dla niej stanowią:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że „do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”;
- art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym „tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2 [tj. ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - Dz. U. z 2016 r. poz. 239, z późn. zm.], 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. 32 ust. 2 i 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej ; w świetle art. 32 ust. 2 tej ustawy „koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi gmina, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1” (szkolenie członków ochotniczej straży pożarnej biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna), natomiast art. 32 ust. 3b powołanej ustawy stanowi, że „jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji”.

Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) wyrażający zasadę legalizmu stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Jak zauważył NSA 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/Gl 327/09, wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r. o sygn. akt III SA/Kr 318/05 z aprobującą glosą Ł. Strutyńskiego, Samorząd Terytorialny nr 9/2006, s. 64).

„Na ogół przyjmuje się, że pojęcie „zadania jednostek samorządu terytorialnego” jest używane w przepisach prawa wówczas, gdy określa się w sposób ogólny cele, które ma osiągnąć w swej działalności jednostka samorządu terytorialnego lub kierunki działań jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia zakresu rzeczowego jej spraw. Z kolei termin „kompetencje” jest używany w przepisach, gdy określa się zespół praw i obowiązków organu jednostki samorządu terytorialnego obejmujących prawne formy realizacji zadań tej jednostki” (Waldemar Witalec: Zadania i kompetencje zarządu dotyczące przygotowywania projektów uchwał organu stanowiącego związanych z budżetem jednostki samorządu terytorialnego www.rzeszow.rio.gov.pl/biuletyny/RIO_Biuletyn_14.pdf).

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” (art. 94 zdanie pierwsze). W świetle tego przepisu należy uznać, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego powinno:

- być zawarte w ustawie,
- określać organ właściwy do wydania aktu,
- 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 (w tym również w akcie wewnątrznie obowiązującym), 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 „w sprawie zasad udzielania dotacji celowych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu jej rozliczania z budżetu Gminy Rawicz dla jednostek ochotniczych straży pożarnych”. Orzecznictwo wskazuje bowiem, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, 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 i nie może, z racji ogólnego charakteru,

stanowią samodzielnej podstawy do podjęcia jakiegokolwiek 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 2011 r. – II SA/Kr 1264/10).

Tak samo, nie stanowią przepisu upoważniającego przepisy art. 32 ust. 2 i 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej, gdyż redakcja żadnego z tych przepisów nie wskazuje, kto ma prawo wydania aktu, co w tym akcie ma być uregulowane i jak mają być regulowane dane kwestie, tj. nie zawiera elementów niezbędnych dla uznania, że może stanowić podstawy wydania aktu prawnego.

Za przepis upoważniający można uznać natomiast przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten spełnia bowiem wymogi określone w art. 94 Konstytucji RP: jest zawarty w ustawie, wskazuje na radę gminy jako organ właściwy do wydania aktu prawnego, określa jego formę (uchwała), jak również określa zakres spraw to uregulowania: tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Przepis art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych należy interpretować z uwzględnieniem uregulowań zawartych we wcześniejszych ustępach art. 221. I tak zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające 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”. W świetle ust. 2 art. 221 powołanej ustawy „**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”.

Przepis art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej określa obowiązkowe zadanie gminy w zakresie ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej. W świetle tego przepisu nie można przyjąć, że to zadanie zostaje zlecone OSP.

Przepis art. 32 ust. 3b w sposób bezpośredni (samodzielny) wyraża podstawę prawną do udzielania w nim przewidzianej dotacji dla OSP. Ustawę o ochronie przeciwpożarowej należy traktować jako „ustawę odrębną”, czyli zawierającą tytuł prawny do udzielania dotacji i określającą jej przeznaczenie - w rozumieniu legalnej definicji dotacji z art. 126 u.f.p.

Przeznaczeniem dotacji celowej z art. 32 ust. 3b u.o.p. jest finansowanie przez OSP z przekazanych środków dotacji zakupu składników majątkowych i usług związanych z zadaniem własnym obowiązkowym gminy z art. 32 ust. 1-3 u.o.p.

W zakresie przyznanej przez radę gminy dotacji z art. 32 ust. 3b u.o.p. kwestie szczegółowe, odnośnie terminu i sposobu przekazania środków oraz terminu i sposobu rozliczenia się z dotacji, reguluje wójt/burmistrz gminy w umowie z art. 250 u.f.p.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby wskazuje, że do udzielania i rozliczania dotacji z art. 32 ust. 3b u.o.p. nie znajdują zastosowania zasady wynikające z przepisu art. 221 u.f.p. Poprzez dotację udzielaną na podstawie przepisu art. 32 ust. 3b u.o.p. gmina nie „zleca” (na rzecz OSP) zadania publicznego w zakresie swojego obowiązku ponoszenia kosztów utrzymania, wyszkolenia i wyposażenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochotniczych straży pożarnych, ale przekazuje środki pieniężne na bezpośrednie finansowanie przez OSP zadania ustawowego ochotniczych straży pożarnych.

Żaden z przepisów powołanych w podstawie prawnej uchwały nie jest umocowaniem dla Rady Miejskiej do ustanawiania tej treści norm prawa miejscowego, jak zawarte w przepisach kwestionowanej uchwały. W aktualnym stanie prawnym brakuje przepisu (podstawy prawnej) do podejmowania przez rady gmin tej treści uchwał o zasadach i trybie udzielania dotacji dla OSP, jak badana uchwała.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska