



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2025 r.

Poz. 7488

UCHWAŁA NR 20.1109.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 października 2025 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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr X/102/2025 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 25 września 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy i Miasta Pyzdry dla Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Pyzdry, z powodu jej podjęcia bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 30 września 2025 r. Rada Miejska w Pyzdrach powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz art. 221 ust. 4 i 250 ustawy o finansach publicznych postanowiła o przyjęciu regulaminu udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu Gminy i Miasta Pyzdry dla Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Pyzdry.

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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 października 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

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

— 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 z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244), który stanowi: „Art. 32.

1. Koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych są pokrywane w szczególności z:

1) budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

2) środków z budżetu państwa przekazywanych Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej;

3) wpływów instytucji ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 38 i art. 39 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej;

4) środków pochodzących od osób fizycznych i osób prawnych przekazywanych w szczególności w formie dobrowolnych składek lub darowizn;

5) środków pochodzących ze zbiorów publicznych;

6) środków własnych.

2. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, są przekazywane w formie dotacji na realizację zadań określonych w art. 3 pkt 1–12 oraz art. 4 ust. 1, na podstawie wniosków złożonych przez ochotniczą straż pożarną do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej za pośrednictwem komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej właściwego ze względu na teren działania ochotniczej straży pożarnej, która złożyła wniosek.

3. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej przekazuje środki, o których mowa w ust. 2, na podstawie umowy zawartej z ochotniczą strażą pożarną.

4. Umowa, o której mowa w ust. 3, wymaga pod rygorem nieważności formy pisemnej lub złożenia oświadczenia woli w postaci elektronicznej opatrzonej podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

5. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym dodatkowe środki pieniężne również w formie dotacji.”

— art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), 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.”*

W ocenie Kolegium Izby przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy nie zawierają uregulowań dających podstawę do podejmowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odrębnej uchwały w sprawie udzielania i rozliczania dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej. Upoważnienie takie nie wynika również z innych obowiązujących przepisów prawa.

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. (sygn. akt 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).

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

Przyjąc przy tym należy, iż brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielanie 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. – sygn. akt II SA/Ke 392/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r. – sygn. akt II SA/Kr 1264/10).

Również nie stanowi przepisu upoważniającego do wydania odrębnego aktu normatywnego przepis art. 32 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, gdyż jego redakcja nie wskazuje, kto i w jakim zakresie miałby prawo jego wydania, tj. elementów niezbędnych dla podstawy prawnej. 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, jednakże podstawą ich przekazania są wydatki zaplanowane na udzielenie dotacji przez organ stanowiący w uchwale budżetowej i ujęte w zestawieniu planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu stanowiącym obligatoryjny załącznik do uchwały budżetowej na podstawie przepisu art. 214 i 215 ustawy o finansach publicznych, bowiem przepisy ustawy nie wymagają podjęcia odrębnej uchwały w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla ochotniczej straży pożarnej.

Rada Miejska w Pyzdrach w uchwale budżetowej na rok 2025 (po zmianach) ustaliła plan dotacji przeznaczonych dla Ochotniczych Straży Pożarnych w dziale 754 – „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, rozdziale 75412 – „Ochotnicze Straże Pożarne”, w grupie wydatków 1200 – „dotacje na zadania bieżące”, w kwocie ogółem 42.000,00 zł.

Z uwagi na powyższe w ocenie Kolegium Izby, badana uchwała została podjęta bez podstawy prawnej. Żaden z obowiązujących przepisów, a w szczególności żaden z przywołanych w podstawie prawnej uchwały, nie stanowi delegacji dla organu stanowiącego do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby 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.