



Uchwała Nr 196/XVII/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 28 lipca 2022 r.

w sprawie uchwały Nr LVIII/727/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie: określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń prowadzących działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie Gminy Knurów, a także sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr LVIII/727/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń prowadzących działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie Gminy Knurów, a także sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania **z powodu istotnego naruszenia** art. 221 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) poprzez ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji oraz określenia elementów umowy przez organ stanowiący.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVIII/727/2022 Rady Miasta Knurów z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń prowadzących działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie Gminy Knurów, a także sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach w dniu 11 lipca 2022 r. W dniu 14 lipca 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie 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 z późn. zm.), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 189/XIVI/2022 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

O terminie posiedzenia Kolegium, podczas którego rozpatrywana była ww. uchwała powiadomiono organy Gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono w dniu 28 lipca 2022 r. Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w nadzorowanej uchwale Rady Miasta Knurów istotne naruszenie prawa.

Rada Miasta Knurów powołując się na art. 221 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w wyżej powołanej uchwale ustaliła tryb określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń prowadzących działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie Gminy Knurów, a także sposobu jej rozliczania i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, że cyt.: *„Z budżetu Gminy Knurów mogą być udzielane dotacje podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na cele publiczne związane z realizacją zadań Gminy Knurów, inne niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”*. Ponadto Rada Miasta określiła dokumenty, które należy załączyć do wniosku, elementy umowy, sposób kontroli, oraz załącznik nr 1 dotyczący wniosku o udzielenie dotacji celowej dla stowarzyszeń prowadzących działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie Gminy Knurów, załącznik nr 2 obejmujący sprawozdanie z wykonania zadania.

Uchwała podejmowana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 221 ust.4 ustawy o finansach publicznych jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym adresowane do podmiotów pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego. Przedmiot jej regulacji odnosi się do trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli

wykonywania zleconego zadania. Postanowienia takiej uchwały w szczególności nie mogą: wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały.

Rada Miasta w badanej uchwale wskazała jako beneficjentów dotacji celowej stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie Gminy Knurów. Z wyjaśnień przedstawicieli miasta obecnych na posiedzeniu wynika, że dotacja ma dotyczyć ochotniczych straży pożarnych. Rada Miasta ograniczając krąg podmiotów mogących się ubiegać o dotacje do stowarzyszeń prowadzących działalność w zakresie ochrony przeciwpożarowej w istotny sposób naruszyła art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zdaniem Kolegium to wszystkie podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, które realizują inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą ubiegać się o dotacje na realizację celów publicznych związanych z realizacją zadań gminy.

Zgodnie z art. 221 ust.1 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. Zdaniem Kolegium organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wydając uchwałę na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie może jednak modyfikować (zawęzać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. W ocenie Kolegium, takie działanie stanowi bowiem naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wykroczenie poza granice upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (...).”

Kolegium Izby podkreśla, że ochotnicze straże pożarne są finansowane na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2490). Zgodnie z art. 10 ust. 1 ww. ustawy 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.

Ponadto na podstawie art. 32 ust. 5 ww. ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym dodatkowe środki pieniężne również w formie dotacji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy gmina jest obowiązana do zawarcia umowy ze wszystkimi ochotniczymi strażami pożarnymi działającymi na jej terenie, zawierającej postanowienia dotyczące podejmowanych działań, o których mowa w art. 3, oraz postanowienia dotyczące obowiązków, o których mowa w art. 10 ust.1.

Odnosząc się natomiast do elementów umowy zawartych w § 7 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby zwraca uwagę, że organ stanowiący uchwalając akt prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego samego co zostało uregulowane ustawą. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już umieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 25 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02). Elementy umowy zostały określone w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Wymienione elementy umowy w § 7 ust. 2 badanej uchwały znacznie odbiegają od ustawowego ich brzmienia określonego w cyt. wyżej przepisie.

Powyższe uznać należy również za istotne naruszenie, wynikającego z § 118 w zw. z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów

innych aktów normatywnych, a także za naruszenie art. 94 Konstytucji RP, dającego wsparcie wskazanej zasadzie stanowienia prawa. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej, powtórzenie przepisu ustawy czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie i implikuje stwierdzenie nieważności aktu w danej części (por. zwłaszcza: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17). Wskazać też należy, że zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przepisy prawa miejscowego powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Ponadto Kolegium zauważa, iż w przedmiotowej uchwale Rada Miasta nie wskazała zadań należących do właściwości samorządu gminnego, a niewymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które mogą być zlecane organizacjom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku. Tym samym Rada nie wypełniła dyspozycji wynikającej z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium, skoro zamiarem Rady było określenie trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż wymienione w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie, to najpierw należało takie zadania określić.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, 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 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdziło nieważność badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej