

Uchwała nr 83/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 23 maja 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XI/106/2025 Rady Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Buskiego dla Ochotniczych Straży Pożarnych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

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) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XI/106/2025 Rady Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Buskiego dla Ochotniczych Straży Pożarnych z powodu braku podstawy prawnej jej podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XI/106/2025 Rady Powiatu w Busku-Zdroju z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Buskiego dla Ochotniczych Straży Pożarnych przesłana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 9 maja 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 23 maja 2025 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Powiatu Buskiego.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W przedmiotowej uchwale Rada Powiatu w Busku-Zdroju powołując się na przepisy art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 233) oraz art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz.1530) wprowadziła „Zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Buskiego dla Ochotniczych Straży Pożarnych”, ujęte w załączniku do niniejszej uchwały. W załączniku tym Rada Powiatu określiła przeznaczenie dotacji, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposób rozliczania udzielonej dotacji.

W tym miejscu wskazać należy, że zasady wspierania finansowego jednostek OSP zawarto w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych.

Zgodnie z art. 32 ust. 5 tej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym 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 jednostki samorządu terytorialnego 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 ww. przepisu art. 126, 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 art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej, to gmina a nie powiat zapewnia, stosownie do posiadanych sił i środków, ochotniczym strażom pożarnym:

- 1) obiekty, tereny, pojazdy i sprzęt specjalistyczny, środki ochrony indywidualnej, umundurowanie, w tym umundurowanie wyjściowe, i środki łączności oraz ich utrzymanie;
- 1a) finansowanie szkoleń innych niż wskazane w art. 11 ust. 1 oraz szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy;
- 2) ubezpieczenie strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP oraz członków i opiekunów 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;
- 5) wyżywienie strażaków ratowników OSP podczas prowadzenia działań ratowniczych, udziału w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, udziału w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże trwających co najmniej 6 godzin, a także szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych trwających co najmniej 8 godzin.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że 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.

Kolegium Izby zwraca zatem uwagę, że dotacje udzielana na podstawie art. 221 ww. ustawy o finansach publicznych dotyczą tylko realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji. Zadanie to musi zatem pozostawać w związku z realizacją zadań należących do danej jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku powiatu. Zadania powiatu określa ustawa o samorządzie powiatowym, który realizuje je przy pomocy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, w tym Państwowej Straży Pożarnej. W sytuacji, w której Powiat planuje przekazać dotację na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez ochotnicze straże pożarne, to właściwym rozwiązaniem będzie - w ocenie Kolegium Izby - podjęcie uchwały na podstawie art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w sprawie udzielenia innej jednostce samorządu terytorialnego (gminie) pomocy finansowej w formie dotacji celowej, która następnie przekaże te środki ochotniczemu strażom pożarnym w formie dotacji, mając na uwadze art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, gdzie wskazano cele, które gmina ma obowiązek finansować ze swojego budżetu w ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

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 Organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), 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.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym do rodzajów naruszeń przepisów powodujących nieważność uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r.; sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

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".

Zgodnie z dyspozycją art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części. W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w całości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka