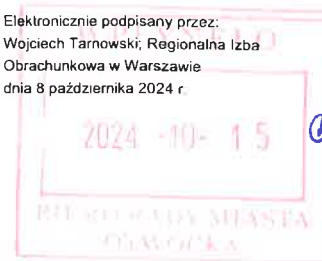


dr S.P. Rodu RMO

15.10.2024 Jm

Elektronicznie podpisany przez:
Wojciech Tarnowski; Regionalna Izba
Obrachunkowa w Warszawie
dnia 8 października 2024 r.



Uchwała Nr 22.439.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 8 października 2024 r.

w sprawie wszczęcia postępowania w sprawie uznania za nieważną w części uchwały Nr V/36/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2024 rok

Na podstawie art. 12 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

1. Wszczyňa postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną w części uchwały Nr V/36/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2024 rok, tj. Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie zwiększenia w pozycji „WYDATKI” w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo” rozdziale 01095 „Pozostała działalność” § 2710 „Pomoc finansowa dla Powiatu Otwockiego na regulację populacji dzikiej zwierzyny” w kwocie 100.000,00 zł, z powodu istotnego naruszenia art. 216 ust. 2 pkt 5, art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz braku podstawy prawnej do jej podjęcia we wskazanej części, a także w związku z uchwałą Nr 22.438.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 8 października 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr V/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu.
2. Wstrzymuje wykonanie badanej uchwały w zakresie, o którym mowa w ust. 1. niniejszej uchwały.

§ 2

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wzywa Radę Miasta Otwocka do naprawy we własnym zakresie nieprawidłowości określonych w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały w terminie **do dnia 31 października 2024 r.**, poprzez usunięcie wskazanego w nim wydatku.

§ 3

W przypadku nieusunięcia przez Radę Miasta Otwocka nieprawidłowości, o których mowa w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały, w sposób i w terminie określonym w § 2 niniejszej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

W dniu 20 września 2024 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr V/36/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2024 rok.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W dniu 20 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr V/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu. Na posiedzeniu w dniu 8 października 2024 r. Kolegium Izby podjęło uchwałę Nr 22.438.2024 w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr V/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu, z powodu podjęcia jej bez podstawy prawnej, co istotnie narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 216 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Nieprawidłowość wskazana w ww. uchwale, dotyczy udzielenia Powiatowi Otwockiemu pomocy finansowej w kwocie 100.000,00 zł z przeznaczeniem na zadanie związane z regulacją populacji dzikiej zwierzyny, które nie należy do zadań własnych powiatu. Nadmienić przy tym należy, iż w świetle obowiązujących przepisów prawa oraz orzecznictwa sądów administracyjnych ww. zadanie powinno być finansowane z dotacji celowej z budżetu państwa, co odpowiada dyspozycji wynikającej z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2024 r. poz. 356), nie zaś ze środków własnych powiatu czy też gminy.

W związku z uchwałą Nr 22.438.2024 Kolegium Izby z dnia 8 października 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr V/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla Powiatu Otwockiego, Kolegium Izby, badając uchwałę Nr V/36/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Uchwale Budżetowej na 2024 rok, ustaliło, że na ww. zadanie zaplanowano wydatki w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo” rozdziale 01095 „Pozostała działalność” § 2710 „Pomoc finansowa dla Powiatu Otwockiego na regulację populacji dzikiej zwierzyny” w kwocie 100.000,00 zł.

Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Natomiast z art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika możliwość udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pomocy finansowej i rzeczowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego, przy czym pomoc finansowa ma charakter dotacji celowej. Ponadto przepis art. 216 ust. 2 pkt 5 tejże ustawy stanowi o konieczności określenia przez radę ww. pomocy w odrębnej uchwale.

Pomoc ta (zarówno finansowa, jak i rzeczowa) w ocenie organu nadzoru – popartej orzecznictwem sądowym (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007 r. V SA /Wa 668/07, wyrok NSA z dnia 3 marca 2015 r. II GSK 207/14) - może być jednak udzielona tylko na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, do której jest ona kierowana.

Przemawia za tym przepis art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiący o przeznaczeniu wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Także z klasyfikacji budżetowej wydatków na pomoc finansową, tj. § 2710 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” i § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” wynika, że pomoc finansowa może być udzielona na dofinansowanie zadań własnych jednostki otrzymującej tę pomoc.

Tym samym pomoc finansowa zaplanowana dla Powiatu Otwockiego nie dotyczy zadania własnego powiatu, co więcej zadanie to ma charakter zadania finansowanego ze środków administracji rządowej (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2014 r. V SA/Wa 1133/14 i wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r. II GSK 2198/14, wyrok SN z dnia 16 lutego 2017 r. III CSK 41/16, postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2020 r. II OW 90/20). Mając na uwadze powyższe, Miasto Otwock nie miało podstaw

prawnych do ujęcia zadania zarówno w ramach wydatków własnego budżetu, jak również delegowania ww. zadania w formie pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wynika z przytoczonego przepisu Konstytucji RP, statuuje on zasadę praworządności formalnej. Na jej treść składa się legalność działania – konieczność wskazania podstawy prawnej oraz nakaz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, w tym również organy jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2022 r. V SA/Wa 1910/22).

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Otwocka nie była uprawniona do udzielenia pomocy finansowej dla Powiatu Otwockiego. Powyższym działaniem Rada Miasta Otwocka istotnie naruszyła art. 216 ust. 2 pkt 5, art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z powodu braku podstawy prawnej do podjęcia badanej uchwały we wskazanej części), a także w związku z uchwałą Nr 22.438.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 8 października 2024 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr V/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

