



R1

dr Sęd. Radosław KMO

15.10.2024

Jay

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

**Uchwała Nr 22.438.2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 8 października 2024 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr VI/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r.**  
**w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr VI/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu, z powodu jej podjęcia 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 (Dz. U. 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Otwock skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 20 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr VI/40/24 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 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.**

Z treści badanej uchwały wynika, iż Rada Miasta Otwocka postanowiła o udzieleniu pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu w kwocie 100.000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadania dotyczącego cyt. „regulacji populacji dzikiej zwierzyny”.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały przywołano przepisy: art. 10 ust. 2 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W uzasadnieniu badanej uchwały Rada Miasta Otwocka wskazała, iż zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. 2023 r. poz. 1082), dzika zwierzyna jest własnością Skarbu Państwa, natomiast stosownie do normy wyrażonej w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy związane z bezpieczeństwem mieszkańców.

Z powyższych przepisów Miasto Otwock wywodzi swą kompetencję, zmierzającą do podjęcia działań w kierunku regulacji populacji dzikiej zwierzyny na terenie Miasta Otwocka we współpracy z Powiatem Otwockim, czego wyrazem jest badana uchwała.

Z przedłożonych w dniu 3 października 2024 r. wyjaśnień (znak: BRM.0711.9.2024.R.2) wynika, iż zdaniem Przewodniczącej Rady Miasta Otwocka, za podstawę prawną udzielenia pomocy finansowej dla Powiatu Otwockiego na ww. zadanie należy uznać art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, bowiem realizacja zadania, jakim jest wykonywanie/zlecanie odstrzałów redukcyjnych, odłowów z uśmierceniem, jest zadaniem własnym powiatów.

Jednocześnie podkreślono, iż bezpośrednim motywem podjęcia badanej uchwały było uchYLENIE zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców a także zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przed dzikami.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Otwocka na żadnym etapie postępowania nadzorczego nie wskazała konkretnego przepisu ustawy, z jakiego wywodzi kompetencje powiatu w zakresie realizacji zadania polegającego na regulacji populacji dzikiej zwierzyny, co w konsekwencji wpływa na brak możliwości jego finansowania w formie pomocy finansowej.

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. Również 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 ustawy o finansach publicznych 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 (tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007 r. V SA /Wa 668/07), może być jednak udzielona tylko na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, do której jest ona kierowana. Za powyższym przemawia również przepis art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiący o przeznaczeniu wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 216 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy wynika, że wydatki jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań własnych. Dalej w art. 216 ust. 2 pkt 5 tej ustawy mowa jest o wydatkach na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Skoro w art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych mowa jest o wydatkach na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, to pkt 5 dotyczy wydatków na pomoc (rzeczową lub finansową) nakierowaną na finansowanie zadań beneficjenta tej pomocy. Przyjęcie interpretacji, iż w art. 216 ust. 2 pkt 5 chodzi o wydatki na pomoc udzielaną na realizację zadań własnych udzielającego tej pomocy (donatora), prowadziłoby do powielenia celu, o którym mowa w art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto klasyfikacja budżetowa 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” wskazuje, że pomoc finansowa może być udzielona na dofinansowanie zadań własnych jednostki otrzymującej tę pomoc.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Otwocka nie była uprawniona do udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Otwockiemu z przeznaczeniem na zadanie polegające na cyt. „regulacji populacji dzikiej zwierzyny”. Zadanie powyższe nie jest bowiem zadaniem własnym powiatu, natomiast udzielenie pomocy finansowej na zadanie własne donatora jest sprzeczne z wyżej cytowanym art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych. W analizowanym przypadku udzielenie pomocy finansowej nie miało na celu wsparcia Powiatu Otwockiego w realizacji jego zadań. Działanie takie nie znajduje zatem podstawy prawnej. Należy podkreślić, że każdy organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać

wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Każde działanie władzy publicznej musi znajdować oparcie w przepisie prawa upoważniającym do podjęcia danego aktu prawnego.

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 konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta 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 o finansach publicznych oraz art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż w świetle obowiązujących przepisów prawa, zwierzęta wolno żyjące stanowią dobro ogólnonarodowe, stosownie do art. 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.) a w przypadku, gdy stanowią one nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka dopuszcza się podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji tych zwierząt, przy czym odbywa się to na podstawie uchwały sejmiku województwa, podjętej po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody, organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, oraz Polskiego Związku Łowieckiego (art. 33a ust. 1 i 2 te same ustawy).

Jednocześnie z dyspozycji art. 6 i 7 ustawy Prawo łowieckie wynika, iż naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska, przy czym jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

Z powyższego wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Zatem z art. 7 ustawy Prawo łowieckie wynika, że sprawowanie administracji z zakresu łowiectwa jako zadania z zakresu administracji rządowej nie jest zastrzeżone jedynie dla samorządu województwa. W związku z tym kompetencje starosty określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny stanowią administrację z zakresu łowiectwa sprawowaną przez samorząd powiatowy, a więc tym samym są zadaniami z zakresu administracji rządowej. W tej sytuacji zadania określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie winny 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. z 2024 r. poz. 356), nie zaś ze środków własnych powiatu czy też gminy.

Powyższe stanowisko, zgodnie z którym postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi nie należy do zadań własnych gminy (jednostki samorządu terytorialnego), poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych (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).

Organ nadzoru podkreśla, iż zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż warunkiem zgodności z prawem wydatków ponoszonych przez gminę jest ich zgodność z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego. Zasada ta znalazła swój wyraz w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Podsumowując, w ocenie Kolegium Izby, badana uchwała jest wadliwa w dwojaki sposób. Po pierwsze, poprzez zaplanowanie pomocy na zadanie, które nie jest zadaniem własnym dotowanej jednostki, po wtóre zaś ze względu na fakt, iż zadanie to należy do zadań finansowanych w ramach administracji rządowej.

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

**Przewodniczący**

**Wojciech Tarnowski**