

UCHWAŁA NR 0102-398/24

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 9 października 2024 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 25 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Gminy Strzeleczy z przeznaczeniem na pomoc dla powodzi, którzy ponieśli straty w powodzi we wrześniu 2024 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. 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) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 25 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Gminy Strzeleczy z przeznaczeniem na pomoc dla powodzi, którzy ponieśli straty w powodzi we wrześniu 2024 r.

UZASADNIENIE

W dniu 25 września 2024 r. Rada Miejska w Kisielicach podjęła uchwałę Nr VIII/53/2024 w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Gminy Strzeleczy z przeznaczeniem na pomoc dla powodzi, którzy ponieśli straty w powodzi we wrześniu 2024 r.

W dniu 1 października 2024 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 4 października 2024 r. zawiadomiono Gminę Kielice, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 9 października 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Kielice uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby, badając uchwałę na posiedzeniu w dniu 9 października 2024 r. stwierdziło, co następuje:

W podstawie prawnej uchwały Nr VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 25 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Gminy Strzeleczy z przeznaczeniem na pomoc dla powodzi, którzy ponieśli straty w powodzi we wrześniu 2024 r. były: art. 216 ust. 2 pkt 5 oraz art. 220 ust. 1

i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa, której podstawą udzielenia jest umowa.

Gmina Kisielice w § 2 uchwały w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Gminy Strzelecзки z przeznaczeniem na pomoc dla powodzi, którzy ponieśli straty w powodzi we wrześniu 2024 r. postanowiła, że „Pomoc rzeczowa (...) zostanie udzielona w formie dotacji rzeczowej ze środków budżetu gminy z rezerwy ogólnej na rok 2024 w wysokości 10.000,00 zł”, a w § 3 postanowiła, że „Szczegółowe warunki udzielenia pomocy finansowej określone zostaną w umowie zawartej pomiędzy Gminą Kisielice a Gminą Strzelecčki”.

Przywołana w uchwale ustawa o finansach publicznych nie definiuje pojęcia „dotacja rzeczowa”. Ustawodawca w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zdefiniował trzy rodzaje dotacji: podmiotową, przedmiotową oraz dotację celową. Użyte zatem sformułowanie dotyczące udzielenia pomocy rzeczowej w formie dotacji rzeczowej jest niezgodne z obowiązującymi przepisami tj. ustawą o finansach publicznych. Ponadto ustawodawca nie definiuje również pojęcia „pomocy rzeczowej”. Stosując wykładnię językową terminu „Pomoc rzeczowa” należy stwierdzić, że „pomoc” to działanie, wsparcie (...) dla ulżenia komuś w wysiłku, ratowania kogoś w niebezpieczeństwie lub w trudnej sytuacji (por. Słownik współczesnego języka polskiego), natomiast „rzeczowa” – to pomoc odnosząca się do rzeczy, przedmiotów a nie osób. Definicja rzeczy znajduje się w art. 45 Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061. ze zm.). Ujmuje ona pojęcie rzeczy wąsko. Z przepisu tego wynika, że rzeczami są tylko przedmioty materialne, przez które rozumie się takie części przyrody, w stanie pierwotnym lub przetworzonym, które są wyodrębnione wśród innych (naturalnie lub sztucznie) w sposób umożliwiający samoistne ich traktowanie w stosunkach społecznych i gospodarczych. Dzieli się je na nieruchomości lub rzeczy ruchome.

Kolegium Izby zauważa także, że zapis § 2 pozostaje w sprzeczności z zapisem § 3. W pierwszym przypadku jest mowa o pomocy rzeczowej, w drugim zaś o pomocy finansowej.

Przepis art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dopuszcza udzielenie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu terytorialnego pomocy finansowej lub pomocy rzeczowej. Przepisy ustawy wyraźnie rozdzielają te dwa rodzaje pomocy, zaś w badanej uchwale nastąpiło ich połączenie w jednym akcie prawnym. Sytuacja taka sprawia, że faktyczny stan rzeczy nie wskazuje jakiej rzeczywiście pomocy pragnie udzielić gmina Kisielice gminie Strzelecčki.

W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Kolegium Izby wskazuje, że z art. 216 ust. 2 pkt 5 oraz art. 220 ust 1 i 2, stanowiącego podstawę do podjęcia uchwały Nr VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Gminy Strzeleczy z przeznaczeniem na pomoc dla powodźian, którzy ponieśli straty w powodzi we wrześniu 2024 r. wynika, iż organ stanowiący udzielając pomocy rzeczowej powinien określić (oprócz wskazania jednostki samorządu terytorialnego będącej beneficjentem) rodzaj i zakres pomocy oraz cel (zadanie publiczne), którego pomoc ma dotyczyć (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 14 listopada 2017 r. II SA/Rz 875/17). Z analizy badanej uchwały wynika brak jednoznacznych zapisów dotyczących rodzaju pomocy oraz brak wskazania jej zakresu i celu.

Stan taki daje podstawę do stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 25 września 2024 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla Gminy Strzeleczy z przeznaczeniem na pomoc dla powodźian, którzy ponieśli straty w powodzi we wrześniu 2024 r.

Analiza przepisów art. 171 Konstytucji RP, art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 90 ust. 2, art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwał w postaci "nieistotnego naruszenia prawa" oraz "sprzeczności z prawem", która obejmuje, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przy czym, za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, nie dotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością 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 - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber