

OPINIA NR 35/2024
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 24 września 2024 r.

dotycząca projektu uchwały w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa, które będą skutkowały udzieleniem wsparcia finansowego w kwocie nie mniejszej niż 500 tysięcy złotych dla mieszkańców Kłodzka, Nysy, Stronia Śląskiego i innych miejscowości dotkniętych powodzią - druk 212.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **pozytywnie z uwagami** projekt uchwały wniesiony przez klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa, które będą skutkowały udzieleniem wsparcia finansowego w kwocie nie mniejszej niż 500 tysięcy złotych dla mieszkańców Kłodzka, Nysy, Stronia Śląskiego i innych miejscowości dotkniętych powodzią – **druk nr 212.**

UZASADNIENIE

Katastrofalna sytuacja na terenie południowo-zachodniej Polski spowodowana wystąpieniem we wrześniu 2024 r. powodzi o znacznym zasięgu oraz wprowadzeniem na tym terenie stanu klęski żywiołowej sprawiła, że uzasadnionym jest udzielenie niezbędnej pomocy finansowej gminom najbardziej dotkniętym przez kataklizm, tak aby zwiększyć ich możliwości usuwania skutków powodzi.

Mając powyższe na uwadze, nie kwestionuje się potrzeby takiej pomocy oraz intencji leżących u podstawy analizowanego projektu uchwały w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa, które będą skutkowały udzieleniem wsparcia finansowego w kwocie nie mniejszej niż 500 000 zł dla mieszkańców Kłodzka, Nysy, Stronia Śląskiego i innych miejscowości dotkniętych powodzią niemniej należy uznać, że projekt uchwały w przedstawionej postaci obarczony jest daleko idącymi wadami.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w przedłożonym projekcie zachodzi zasadnicza rozbieżność pomiędzy tytułem uchwały, a jej treścią – tj. w § 1 stanowiącym zasadniczy przepis merytoryczny. Wedle tytułu uchwała ta ma zostać podjęta w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa, które będą skutkowały udzieleniem wsparcia finansowego w kwocie nie mniejszej niż 500 tysięcy złotych dla mieszkańców Kłodzka, Nysy, Stronia Śląskiego i innych miejscowości dotkniętych powodzią, natomiast § 1 stwierdza ona, że: *Ustala się dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunki działania mające na celu przygotowanie uchwały o udzieleniu wsparcia finansowego dla gmin lub powiatów z terenu Dolnego Śląska zniszczonych wskutek powodzi, w celu przekazania tego wsparcia dla poszkodowanych mieszkańców na odbudowę mieszkań i domów (§ 1, ust. 1 projektu uchwały) oraz Wsparcie nie powinno być niższe niż 500 tysięcy złotych (§ 1, ust. 2 projektu uchwały).* Wynika z tego, że choć wedle zawartości tytułu przewidywane wsparcie finansowe miałyby dotyczyć mieszkańców miejscowości dotkniętych powodzią, w tym powinno ono obejmować wymienione miejscowości (Kłodzko, Nysę i Stronie Śląskie), to wedle § 1 wsparcie to miałyby zostać skierowane do gmin lub powiatów z terenu Dolnego Śląska

zniszczonych wskutek powodzi, zaś beneficjentami mieliby być tu poszkodowani mieszkańcy, środki zaś przeznaczone na odbudowę mieszkań i domów.

Wedle § 2 analizowanego projektu: *Szczegółowa forma przekazania wsparcia finansowego zostanie przygotowana i ustalona przez Prezydenta Miasta Krakowa zgodnie z kompetencjami wynikającymi z Ustawy o samorządzie gminnym.* Warto zatem powołać w tym miejscu przepisy dotyczące wsparcia udzielanego pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.): *Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.* Na podstawie art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 356) *Jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań (ust. 1 ww. ustawy), zaś Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji (ust. 2 ww. ustawy).* Jak stanowi zatem art. 220 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) *Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa (ust. 1 ww. ustawy), zaś Podstawą udzielenia pomocy, o której mowa w ust. 1, jest umowa (ust. 2 ww. ustawy).*

W tym stanie rzeczy należy zauważyć także, że skoro udzielenie wsparcia finansowego innej jednostce samorządu terytorialnego wymaga uprzedniej podjęcia uchwały przez właściwą radę gminy, to mając już odpowiednio skonkretyzowane założenia co do udzielanej pomocy, zachodzi możliwość wystąpienia bezpośrednio z projektem takiej uchwały, zamiast przedstawienia tzw. uchwały kierunkowej zobowiązującej Prezydenta Miasta Krakowa do wystąpienia z takim projektem. Zgodnie bowiem z § 27 ust. 2 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa, inicjatywa uchwałodawcza w Radzie Miasta Krakowa przysługuje m.in. klubowi radnych - reprezentowanemu przez przewodniczącego klubu lub upoważnionego przez niego członka klubu (powołane wyżej przepisy nie zastrzegają przy tym inicjatywy uchwałodawczej dla konkretnego podmiotu, np. dla wójta/burmistrza/prezydenta miasta).

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. Odnosząc się więc do tak pojętej instytucji tzw. uchwał kierunkowych należy zważyć, że była one wielokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Aktualne pozostaje zatem stanowisko, iż: *uchwała kierunkowa może wskazywać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Organ stanowiący nie może nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu podejmowania określonych, konkretnych działań. Powinny mieć one charakter programowy (intencyjny) i wewnętrzny, a zatem powinny zawierać wyłącznie wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego (tak wyrok WSA w Krakowie z 25 czerwca 2020 r. [sygn. III SA/Kr 365/20]).* Tymczasem analizowana uchwała (niezależnie od wspomnianej na wstępie niespójności) zdaje się narzucać Prezydentowi Miasta Krakowa jako jej wykonawcy, zarówno krąg jej beneficjentów, minimalną wartość wsparcia, jak i docelowe przeznaczenie. Co do ww. przeznaczenia („dla poszkodowanych mieszkańców na odbudowę mieszkań i domów”) również warto wyrazić wątpliwość co do ewentualnej możliwości transferu środków przez gminę/powiat do samych beneficjentów, prowadzącą do dofinansowania zadań z zakresu administracji rządowej przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1283): *Zasiłek celowy może być przyznany także osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej,*

natomiast wedle art. 18 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy: *Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę należy: przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną.*

Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (<https://www.gov.pl/web/mswia/usuwanie-skutkow-klask-zywiolowych>) pn. *Zasady udzielania pomocy finansowej, ze środków budżetu państwa z części 85 - Budżety wojewodów, dział 852 - Pomoc społeczna, rozdział 85278 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz z rezerw celowych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej oraz w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących poszkodowanych w wyniku powodzi we wrześniu 2024 roku*, pomoc ta jest udzielana w formie zasiłku celowego przyznawanego na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, który działa z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i może być przyznawana niezależnie od kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ww. ustawy. Wypłaty zasiłków celowych dokonywane są przez właściwe miejscowo ośrodki pomocy społecznej. Pomoc przeznaczona jest dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, które w wyniku zdarzenia, w szczególności powodzi, podtopień, intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów, wyładowań atmosferycznych lub osunięć ziemi, zwanych dalej „zdarzeniem klęskowym” poniosły szkodę i obejmuje ona także remont albo odbudowę budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, który został zniszczony lub uszkodzony w wyniku zdarzeń klęskowych. Pomoc na remont albo odbudowę budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego - kwota (wysokość) zasiłku dla rodziny albo osoby samotnie gospodarującej nie może przekroczyć:

- 1) kwoty 200 000 zł (słownie: dwieście tysięcy złotych), przyznawanej w związku ze szkodami w jednym budynku/lokalu mieszkalnym. Kwoty pomocy finansowej, przyznawane w zależności od oszacowanego procentu zniszczeń/uszkodzeń, określa załącznik nr 1 do *Zasad*,
- 2) kwoty 100 000 zł (słownie: sto tysięcy złotych), przyznawanej w związku ze szkodami powstałymi w budynkach gospodarczych (niezależnie od liczby zniszczonych lub uszkodzonych budynków gospodarczych). Kwoty pomocy finansowej, przyznawane w zależności od oszacowanego procentu zniszczeń/uszkodzeń, określa załącznik nr 2 do *Zasad*.

Nadmieniam, że w pełni popieram ideę wsparcia finansowego najbardziej poszkodowanym gminom. Aktualnie prowadzone są prace nad projektem uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie *udzielenia pomocy finansowej gminom na usuwanie skutków powodzi, dotyczące wsparcia Gminy Miejskiej Kłodzko, Gminy Nysa, Gminy Głucholazy, Gminy Stronie Śląskie oraz Gminy Łądek Zdrój.*

Mając na uwadze powyższe opiniuję pozytywnie z uwagami projekt uchwały według druku nr 212.