

Nadzór Kolegium RIO w Opolu nad uchwałami w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t., podlegają pod względem właściwości rzeczowej nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych¹.

Definicja dotacji została sformułowana przez ustawodawcę w art. 126 ustawy o finansach publicznych². Dotacjami są środki z budżetu państwa, budżetów j.s.t. oraz z państwowych funduszy celowych, które podlegają szczególnym zasadom rozliczenia, są udzielane na podstawie ufp, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, są przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z przywołaną definicją dotacji, każdemu transferowi dotacyjnemu z budżetu państwa, budżetów j.s.t., czy państwowych funduszy celowych towarzyszy realizacja zadania publicznego. Ponadto dotacja musi mieć zawsze charakter pieniężny³.

Z budżetu j.s.t. udzielane są dotacje dla różnych podmiotów i w różnym zakresie. Jak wynika z art. 218 - 221 ufp dotacje udzielane z budżetu j.s.t. dzielą się na:

- dotacje podmiotowe - stanowiące wydatki na dofinansowanie bieżącej działalności podmiotów, o ile tak stanowią odrębne ustawy. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa dotacje podmiotowe mogą otrzymywać m.in. samorządowe instytucje kultury⁴, szkoły i placówki publiczne prowadzone przez podmioty nienależące do sektora finansów publicznych⁵ oraz centra lub kluby integracji społecznej⁶,
- dotacje przedmiotowe - stanowiące wydatki budżetu j.s.t. przeznaczone na dopłaty do określonych wyrobów lub usług, kalkulowane wg. stawek jednostkowych, określonych przez organ stanowiący na mocy odrębnej uchwały. Obecnie dotacje przedmiotowe mogą otrzymywać zakłady budżetowe (art. 15 ufp),
- dotacje celowe - stanowiące wydatki budżetu j.s.t. przeznaczone na pomoc dla innych j.s.t. oraz dla innych podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych związanych z działalnością danej j.s.t. W obowiązujących przepisach istnieje

¹ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012r. poz. 1113).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.) - dalej ufp.

³ M. Stec — *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa 2010

⁴ Art. 28 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. nr 13, poz. 123 ze zm.).

⁵ Art. 80 i 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.) - dalej uso.

⁶ Art. 10 i 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. nr 122, poz. 1143 ze zm.).

obszerny katalog rodzajów dotacji celowych, a także różnorodność zasad i trybów ich udzielania.

Jako zasady i tryb udzielenia dotacji należy uznać wszystkie wymogi ustawodawcy dotyczące ustalenia wysokości dotacji, określenia kręgu podmiotów, którym zostanie przyznana dotacja, sposobu jej wykorzystania, a także sposobu jej rozliczenia i dokonania kontroli zleconego zadania. Należy zwrócić uwagę, iż wskazane wymogi muszą mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa⁷. Ponadto w niektórych sytuacjach, np. gdy j.s.t. zamierza udzielić dotacji np. na renowację lub konserwację zabytków powinny mieć dodatkowe umocowanie w uchwałach organu stanowiącego określających zasady, tryb udzielania dotacji i ich rozliczenia, stanowiących akty prawa miejscowego.

W 2012 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu zbadało 193 uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t. W 8 uchwałach znalazły się zapisy naruszające prawo. Kolegium stwierdziło następujące nieprawidłowości:

- postanowienie organu stanowiącego, odnoszące się do zwrotu przekazanych beneficjentowi środków publicznych w formie dotacji poprzez zapis, iż przyznana kwota dotacji podlega zwrotowi w terminie 14 dni od dnia żądania ich zwrotu, stanowi modyfikację normy wynikającej bezpośrednio z zapisów ustawy, a zatem narusza w sposób bezpośredni i istotny art. 252 ust. 1 i 2 ufp,
- postanowienie rady miasta, iż *Miejska Spółka Wodna*, może otrzymać pomoc finansową z budżetu Miasta w postaci dotacji celowej z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, objętych jej działaniem. Zdaniem Kolegium, określenie w uchwale zindywidualizowanego podmiotu, tj. „Miejskiej Spółki Wodnej”, narusza cechę powszechności wskazanego aktu prawa miejscowego, uchybiając tym samym, w sposób istotny, art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne⁸. Kolegium podniosło jednocześnie, że oparcie postanowień uchwały o przepis art. 221 ust. 4 ufp jest nieuzasadnione. Przepis art. 164 ust. 5c upw stanowi, zdaniem Kolegium, samodzielną podstawę prawną do stanowienia aktu prawa miejscowego określającego zasady, tryb i sposób rozliczania dotacji udzielanych spółkom wodnym,
- wprowadzenie przez organ stanowiący ograniczenia czasowego prawa wskazanych jednostek do otrzymania dotacji, narusza art. 63 oraz odpowiednio art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 upw. W ocenie Kolegium, nie mają zatem uzasadnienia ograniczenia czasowe, albowiem stanowią kryteria udzielania dotacji, których nie przewiduje ustawa o systemie oświaty,
- przekazanie przez organ stanowiący kompetencji do ustalania trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji organowi wykonawczemu, stanowi naruszenie art. 80

⁷ M. Stec – *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa 2010.

⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2011 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005r. nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) – dalej upw.

ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 uso. Ustalenie trybu i zakresu kontroli (w sposób wyczerpujący) należy bowiem do organu stanowiącego, a aktem, w którym przedmiotowe postanowienia znajdują bezpośrednie umocowanie jest akt prawa miejscowego, podjęty w oparciu o wskazane wyżej przepisy,

- określenie przez organ stanowiący obowiązku składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej przez podmioty składające „Sprawozdanie z wykorzystania dotacji”, co jest niezgodne z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹. W ocenie Kolegium norma art. 233 § 1 Kodeksu karnego, z którą należy identyfikować przedmiotowe postanowienia organu stanowiącego, wiąże odpowiedzialność karną ze składaniem zeznania w „postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy”,

- postanowienie organu stanowiącego, że dotacja może zostać udzielona na przeprowadzenie badań archeologicznych oraz rewaloryzację zabytkowych parków, ogrodów lub zieleni publicznej, wykracza poza kompetencje wskazane art. 81 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wskutek rozszerzenia zakresu pracy na wykonanie których może być udzielona dotacja,

- organ stanowiący zobowiązał beneficjenta dotacji do określonego stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁰ oraz do niezbywania zabytku, odnowionego w ramach przyznanej dotacji, w ciągu 3 lat od daty rozliczenia dotacji, co wykracza poza dyspozycję art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i o opiece nad zabytkami. Przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obliuguje organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad udzielania dotacji, co nie może być rozumiane jako możliwość nakładania w akcie prawa miejscowego obowiązku stosowania przepisów, których obowiązek stosowania wynika z określonych aktów normatywnych wyższego rzędu, tj. z obowiązujących ustaw. Powyższe należy odnosić również do udzielania dotacji, pod warunkiem niezbywania przedmiotu dotowania w oznaczonym przez radę okresie,

- organ stanowiący określając pojęcia: „osobie/dziecku zamieszkałej/zamieszkałym w Gminie - rozumie się osobę stale zamieszkującą i zameldowaną na pobyt stały na terenie Gminy;”, naruszył art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3¹¹, która przewiduje, że podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 cyt. ustawy, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, mogą otrzymywać, na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, dotację celową z budżetu gminy. Jeżeli gmina zdecyduje się dotować takie podmioty, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do art. 60 ust. 2 powołanej ustawy, określa w

⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.)

¹¹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. nr 45, poz. 235 ze zm.).

drodze uchwały wysokość i zasady ustalania dotacji celowej. Zdaniem Kolegium delegacja ustawowa dla rady gminy ogranicza się jedynie do określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej, a regulacje dotyczące innych zagadnień nie powinny być w niej zamieszczone.

Za niedopuszczalne, w ocenie Kolegium Izby, należy uznać objęcie dotacją wyłącznie dzieci zameldowanych na pobyt stały na terenie gminy, gdyż z dyspozycji art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wynika, że dotacja, jeżeli będzie udzielana, ma być przekazana na każde dziecko objęte opieką, nie czyniąc w tym zakresie wyjątków. Zatem, przyjęcie przy udzielaniu dotacji kryterium zameldowania dzieci na pobyt stały, stanowi nieuprawnioną zmianę ustawowej zasady wynikającej z przytoczonego przepisu,

- w ocenie Kolegium rada gminy definiując w podjętej uchwale zapis: „dziecko faktycznie uczęszczające do placówki”, doprowadzi - w sytuacji gdyby dziecko było nieobecne w placówce przez więcej niż połowę dni roboczych w miesiącu - do pozbawienia podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce dotacji na takie dziecko za cały miesiąc, a więc także za dni, w których dane dziecko było faktycznie objęte opieką. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3,

- zdefiniowanie przez organ stanowiący określenia osoby pracującej, pojęcie to nie znajduje zastosowania w postanowieniach uchwały. Zdaniem Kolegium uchwała rady, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, będąca aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie powinna tworzyć norm prawnych, których zastosowanie nie jest możliwe,

- dokonanie przez radę gminy modyfikacji regulacji ustawowej poprzez ograniczenie wieku dziecka, które może być objęte opieką, wykracza poza kompetencje określone w art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, gdyż opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4 rok życia,

- postanowienia organu stanowiącego odnoszące się do kwestii zaliczki dotacji, rozliczenia zaliczki, jak również ostatecznego rozliczenia udzielonej dotacji za okres roczny, wykraczają poza zakres stanowienia określony art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3,

- postanowienia zawarte w uchwale, dotyczące sposobu i zakresu przeprowadzanych kontroli, w szczególności pod względem prawidłowości wykorzystania dotacji oraz zgodności liczby dzieci wykazanych w informacji miesięcznej, nie znajdują umocowania w zakresie kompetencji nadanych radzie gminy art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3,

- postanowienia rady gminy dotyczące zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, czy też pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, stanowią

materię uregulowaną w pełni w art. 252 ustawy ufp. W ocenie Kolegium, rada gminy nie miała podstawy prawnej do odrębnego regulowania wspomnianej kwestii w przedmiotowej uchwale.

- określenie przez organ stanowiący górnych granic stawek dotacji przedmiotowych, co wykracza poza dyspozycję art. 219 ust. 4 ufp. W ocenie Kolegium granice prawne kompetencji organu stanowiącego zostały określone w art. 219 ust. 4 ufp i odnoszą się wyłącznie do ustalenia stawki dotacji przedmiotowej, bowiem stawka jednostkowa dotacji to wysokość kwoty za przyjętą jednostkę miary określonej usługi, stanowiącej podstawę kalkulacji,

- nieprzedłożenie Prezesowi UOKiK projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy publicznej, co narusza art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących udzielenie pomocy publicznej¹². Zgodnie z powołanym przepisem prawa projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zdaniem Kolegium, obowiązek przedłożenia Prezesowi UOKiK projektu uchwały, przewidującej udzielenie pomocy *de minimis*, stanowi jeden z elementów procedury podejmowania uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis*.

W 2012 r. żadna j.s.t. nie wniosła skargi do WSA na podjęte przez Kolegium rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t.

Opracowała
Kinga Chodorowska

Akceptowała
Alicja Zembaczyńska

¹² Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 ze zm.).