



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 grudnia 2015 r.

Poz. 7939

UCHWAŁA NR 22/1225/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 4 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XII/139/2015 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 7 października 2015 roku, Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego, powołując się na przepisy art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu w odniesieniu do uchwały Nr XII/139/2015 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 30 września 2015 roku w sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy ww. uchwały na dzień 4 listopada 2015 r.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 4 listopada 2015 roku, Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią oraz pismem Zastępcy Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego nr WIG.RGK.7013.1.66.2015.HL L.dz..97407.2015 z dnia 03.11.2015 roku dotyczącym przedmiotowej uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie stanowi przepis art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w myśl którego, tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, (tj. ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.), sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały,

organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Zlecenie takiego zadania następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem (art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

W § 1 przedmiotowej uchwały określono (.....) *tryb postępowania o udzielenie dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób ich rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconych zadań, stanowiących załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.*

W przywołanym wyżej załączniku nr 1 pn. „Tryb postępowania o udzielenie dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, na realizację zadań publicznych innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób ich rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconych zadań (...)” do przedmiotowej uchwały postanowiono:

- w części II. Rozpatrywanie wniosków,

- a) w pkt 4 postanowiono, iż *W wyjątkowych przypadkach uzasadnionych zakresem oddziaływania, rangą i efektywnością realizacji, oferta złożona w innym terminie może zostać uwzględniona przez Prezydenta Miasta.* Z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, iż tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zatem to w jego kompetencji leży określenie terminu składania wniosków o udzielenie dotacji (postanowienia w tym zakresie zawarto w części II w pkt 1 i pkt 2 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały). Jednakże określoną wyżej regulacją Rada Miejska w Ostrowie Wielkopolskiego przewidziała, iż Prezydent Miasta w wyjątkowych przypadkach może uwzględnić ofertę złożoną w innym terminie. W wyżej określonym postanowieniu pkt 4 nie sprecyzowano w sposób enumeratywny, wyraźny, jednoznaczny i precyzyjny sytuacji czy też przypadków, które organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uznaje za wyjątkowe i których zaistnienie powodowałoby, iż oferty (wnioski) złożone po terminie określonym w pkt 1 i 2 byłyby rozpatrywane. Swobodną ocenę w tym zakresie pozostawiono Prezydentowi Miasta.

Regulacją zawartą w omawianym pkt 4 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przekroczył zakres swoich kompetencji wynikający z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

- b) w pkt 6 postanowiono, iż *Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego przedkłada wnioski o dotację w projekcie budżetu.*

Postanowienie to odnosi się do projektu budżetu Miasta Ostrowa Wielkopolskiego. Rada nie może stanowić w przedmiotowej uchwale o zawartości tegoż projektu budżetu na dany rok. Postanowienie to wykracza poza kompetencję przewidzianą dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określoną w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który nie daje uprawnień organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia w wyżej określonym zakresie.

- w części III. Tryb rozliczania dotacji

- a) w pkt 2 postanowiono, iż *Podmioty uprawnione otrzymujące dotację z budżetu miasta Ostrowa Wielkopolskiego zobowiązane są do informowania o tym fakcie opinii publicznej.* Powyższe postanowienie nie wypełnia obowiązku - wynikającego z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych - zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji oraz jawności jej rozliczenia, gdyż postanowienie to nie odnosi się do jawności postępowania o udzielenie dotacji, ani nie odnosi się do jej rozliczenia. Natomiast nałożenie na podmiot dotowany obowiązku informowania, że realizowane zadanie finansowane jest z udziałem dotacji z budżetu Gminy, stanowi przekroczenie przez organ stanowiący zakresu przedmiotowego upoważnienia zawartego w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
- b) w pkt 6 postanowiono, iż *Podmioty uprawnione realizujące zadania finansowane z dotacji zobowiązane są do złożenia w merytorycznej komórce Urzędu Miejskiego w Ostrowie Wielkopolskim sprawozdania z realizacji zadania zawierającego:*

a) w zakresie merytorycznym – opis wykonanego zadania w zakresie zgodności z zapisami umowy ze szczególnym uwzględnieniem celu, jaki osiągnięto oraz terminu realizacji zadania;

b) w zakresie finansowym – rozliczenie wg wzorów ustalonych przez przyznającego dotację oraz oryginalne dokumenty finansowe do wglądu spełniające wymogi określone przepisami prawa.

Na odwrocie powyższych dokumentów winien zostać umieszczony zapis w brzmieniu: „zrealizowano ze środków budżetowych miasta Ostrowa Wielkopolskiego”.

Stosownie do postanowień art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Zatem to organ stanowiący gminy powinien określić tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania. Z powyższego przepisu wynika, iż to Rada Miejska winna w ramach rozliczenia ustalić wzór rozliczenia dotacji. Jednakże Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego postanowieniem wyżej przytoczonego pkt 6 lit. b scedowała w istocie na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązek opracowania wzorów rozliczenia finansowego. Tym samym organ stanowiący nie wywiązując się z ciążącego na nim obowiązku określenia sposobu rozliczenia dotacji przekroczył jednocześnie zakres swoich kompetencji określony w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

- w pkt 7 postanowiono, iż *Dokumenty nie spełniające wymagań określonych w pkt. 6 nie będą przyjmowane do rozliczenia, co skutkować będzie koniecznością dokonania zwrotu całości przekazanej dotacji wraz z ustawowymi odsetkami*. Postanowienie to nakłada na podmiot korzystający z dotacji - w przypadku gdy nie przedstawi on w ramach rozliczenia dotacji dokumentów spełniających wymagania określone w pkt 6 – sankcję, którą jest konieczność zwrotu całości przekazanej dotacji wraz z ustawowymi odsetkami. Przypadki skutkujące koniecznością dokonania zwrotu dotacji, przez podmiot, któremu ta dotacja została udzielona zostały określone w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Z przepisów tych wynika, iż dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki:

o w części niewykorzystanej (art. 251 ufp)

o w przypadku wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem (art. 252 ufp)

o w przypadku pobrania nienależnego lub w nadmiernej wysokości (art. 252 ufp).

Jednakże obowiązujące przepisy, w tym ustawa o finansach publicznych nie przewidują sankcji nakazującej zwrot całości dotacji w przypadku nie przedłożenia przez beneficjenta dotacji dokumentów spełniających wymogi, o których mowa w części III. Tryb rozliczania dotacji, pkt 6 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały. Stanowiąc o powyższym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przekroczył zakres swoich kompetencji wynikających z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby wskazuje, iż w powyższej sytuacji należałoby podjąć czynności kontrolne.

Ponadto stosownie do postanowień art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych zwroty dotacji w sytuacjach przewidzianych w tych przepisach następują wraz odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, a nie jak to postanowiono w wyżej cytowanym pkt 7 (...) *wraz z ustawowymi odsetkami*.

- w pkt 8 postanowiono, iż *Dotacje niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi na rachunek bieżący budżetu miasta Ostrowa Wielkopolskiego najpóźniej do dnia 20 grudnia roku budżetowego wraz z ustawowymi odsetkami*. Przepis art. 221 ust. 3 ufp stanowi o zawartości umowy zawieranej z podmiotami otrzymującymi dotację (stanowi o tym w zał. Nr 1 w części III pkt 1) – w ust. 3 pkt 6 tego przepisu postanowiono, iż umowa określa terminy zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (ust. 1). Jednakże w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (ust. 3).

Jednocześnie stosownie do postanowień art. 252 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności, a jeżeli termin wykorzystania jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

Jednocześnie w części III pkt 8 zdecydowano, że dotacje niewykorzystane, jak i wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi wraz z ustawowymi odsetkami. Natomiast z przepisu art. 251 ustawy o finansach publicznych wynika, iż zwrot dotacji niewykorzystanej wraz z odsetkami następuje w sytuacji, gdy zwrot ten następuje po terminie określonym w art. 251 ust. 1 - 3. Jednocześnie z art. 252 ustawy o finansach publicznych wynika, iż dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. W ocenie Kolegium Izby regulacja zawarta w części III pkt 8 modyfikuje wyżej przywołane postanowienia ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby wskazuje, iż organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może dokonywać modyfikacji brzmienia przepisów ustawowych. Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

- w części IV. Kontrola wykorzystania dotacji, w pkt 3 postanowiono, iż *Wynik kontroli przedstawiający niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie dotacji skutkuje obowiązkiem jej zwrotu wraz z ustawowymi odsetkami oraz zawieszeniem na 2 lata możliwości przyznania dotacji.*

Z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, iż dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych a nie jak to określono w uchwale (w ww. pkt 3) wraz z odsetkami ustawowymi. Tym samym naruszono przepis art. 252 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie w omawianym pkt 3 nałożono sankcje na beneficjenta dotacji w przypadku gdy ten niezgodnie z przeznaczeniem wykorzysta dotację stanowiąc o zawieszeniu na 2 lata możliwości przyznania dotacji. Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje tego rodzaju sankcji dla beneficjenta dotacji, który wykorzystał ją niezgodnie z przeznaczeniem. Powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określonego w art. 221 ust.4 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze wyżej wskazane naruszenia prawa, Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchwały.

Kolegium Izby wskazuje, iż pomiędzy tekstem przedmiotowej uchwały przedłożonym Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu a tekstem opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 6 października 2015 r. pod poz. 5731 występują różnice w odniesieniu do załącznika nr 1 do uchwały. W przedłożonym Izbie tekście uchwały zostały wyodrębnione jednostki redakcyjne oznaczone jako:

- I. Zasady ogólne składania wniosków o dofinansowanie
- II. Rozpatrywanie wniosków
- III. Tryb rozliczania dotacji
- IV. Kontrola wykorzystania dotacji

natomiast w tekście opublikowanym w wyżej określonym Dzienniku Urzędowym pod poz. 5731 w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały wyżej wskazane oznaczenia jednostek redakcyjnych – za wyjątkiem jednostki oznaczonej jako „IV. Kontrola wykorzystania dotacji” - nie występują. W ww. Dzienniku Urzędowym nazwy jednostek redakcyjnych oznaczonych jako I, II, i III zostały dopisane odpowiednio do tytułu (nazwy) załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały, pkt 4 załącznika oraz pkt 7 tegoż załącznika. Powyższe powoduje, iż oznaczenia jednostek redakcyjnych w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały opublikowanej w wyżej wskazanym Dzienniku Urzędowym są niechronologiczne.

Kolegium Izby badaniem objęło tekst przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 07 października 2015 roku.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska