

UCHWAŁA NR 14/71/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|------------------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 9/ Bogusław Wenus |
| 2/ Ewa Śpionek | 10/ Grażyna Kos |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Barbara Polowczyk |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Roman Drozdowski |
| 6/ Paweł Jaśkiewicz | 14/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska | 15/ Tomasz Jan Karwicki |
| 8/ Józefa Lucyna Michejda | |

po rozpatrzeniu w dniu 7 kwietnia 2017 roku Uchwały Nr XXXVII/474/17 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 2 marca 2017 roku w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Pabianic na zadania z zakresu zdrowia publicznego, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 15 marca 2017 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 561),

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały Nr XXXVII/474/17 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 2 marca 2017 roku w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Pabianic na zadania z zakresu zdrowia publicznego, jako podjętej bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

W dniu 15 marca bieżącego roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Nr XXXVII/474/17 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 2 marca 2017 roku w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu Miasta Pabianic na zadania z zakresu zdrowia publicznego (*zwaną dalej Uchwałą*).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zawiadomiła przedstawicieli Miasta o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej Uchwały, wyznaczając termin jej badania na dzień 7 kwietnia 2017 roku.

Dokonując analizy Uchwały na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2017 roku, Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje:

W §1 badanej Uchwały Rada Miejska w Pabianicach postanowiła: „Uchwała określa tryb postępowania o udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku, zwanym Realizatorem zadania, na realizację zadań innych niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób wykonywania zleconego zadania, przy zapewnieniu jawności postępowania o udzielenie dotacji i jawności jej rozliczenia”. W §2 ust. 1 Uchwały sprecyzowano zadania, które zostały objęte jej regulacją, wskazując że Uchwała dotyczy zadań z zakresu zdrowia publicznego określonych w ustawie z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym, których realizacja odbywa się w trybie konkursu ofert ogłaszanego przez Prezydenta Miasta Pabianic. W §2 ust. 3 postanowiono, że w konkursie ofert mogą uczestniczyć podmioty wskazane w art. 3 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym. W dalszej części Uchwały przyjęto regulację dotyczącą trybu konkursu ofert na realizację ww. zadań, umowy zawieranej między Miastem a Realizatorem zadania, kontroli i oceny realizacji zadania oraz składania przez Realizatora sprawozdania z wykonania zadania. Rada Miejska przyjęła również wzór oferty na realizację zadania z zakresu zdrowia publicznego oraz wskazała załączniki, jakie należy do niej dołączyć, a także ustaliła wzór sprawozdania składanego przez Realizatora zadania. W podstawie prawnej badanej Uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r., poz.446 z późn.zm.) oraz art. 221 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t.Dz.U. z 2016r., poz. 1870 z późn. zm.) w związku z art. 13 pkt 3 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2015r. poz.1916 z późn.zm.).

Wskazać należy, że powołany w podstawie prawnej Uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach (niż wymienione w art. 18 ust. 2 pkt od 1 do pkt 14a tej ustawy) zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do przyjęcia przez radę uchwały, a jedynie wskazuje, że upoważnienie do podjęcia danej uchwały musi wynikać z przepisów ustawowych. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 15 rada gminy może zatem podjąć uchwałę w danym zakresie, ale tylko wówczas gdy zostało jej przyznane ustawowe upoważnienie do takiego działania.

Zdaniem Kolegium Izby nie istnieje przepis rangi ustawowej uprawniający Radę Miejską w Pabianicach do przyjęcia regulacji zawartych w badanej Uchwale. Upoważnienie do podjęcia Uchwały nie wynika ani z przywołanych w podstawie prawnej art. 13 pkt 3 i art. 14 ustawy o zdrowiu publicznym, ani z żadnego innego przepisu tej bądź innej ustawy. Kwestie dotyczące powierzenia realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w tym zasad ich finansowania, podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań, konkursu ofert na realizację zadań, przekazywania środków na wykonanie zadania na podstawie umowy, a także kontroli i nadzoru wykonywania zadań z zakresu zdrowia publicznego, ustawodawca uregulował bowiem w akcie rangi ustawowej, tj. w przepisach ustawy o zdrowiu publicznym, nie przyznając organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego upoważnienia do podjęcia uchwały w tym zakresie. W art. 13 ustawy o zdrowiu publicznym postanowiono, że zadania z zakresu zdrowia publicznego, których katalog określono w art. 2 ustawy, są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji: 1) ministra właściwego do spraw zdrowia, w tym ze środków państwowych funduszy celowych, 2) realizujących zadania z zakresu zdrowia publicznego: a) innych ministrów lub centralnych organów administracji rządowej, w tym ze środków państwowych funduszy celowych, b) agencji wykonawczych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, w tym Narodowego Funduszu Zdrowia, 3) jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 14 ust. 1 i 2 powołanej ustawy

powierzenie realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego przez odpowiedniego dysponenta środków, o których mowa w art. 13, odbywa się w trybie konkursu ofert ogłaszanego przez tego dysponenta, przy czym, dysponent środków nie ogłasza konkursu ofert na realizację zadania, jeżeli w Narodowym Programie Zdrowia określono podmiot właściwy do realizacji tego zadania oraz wskazano, że powierzenie jego realizacji następuje na wniosek tego podmiotu składany do odpowiedniego dysponenta środków. W art. 14 ust. 3 ww. ustawy postanowiono, że na realizację zadania powierzonego w trybie konkursu ofert lub bez ogłaszania konkursu, odpowiedni dysponent, zatem i jednostka samorządu terytorialnego, przekazuje środki na podstawie umowy zawartej z realizatorem zadania. Zgodnie z art. 17 ust. 5 w odniesieniu do środków przekazanych na podstawie tej umowy, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o zdrowiu publicznym, stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące dotacji. W art. 15 ustawy określono obligatoryjne i fakultatywne elementy ogłoszenia o konkursie ofert oraz wskazano gdzie należy zamieścić to ogłoszenie, a także określono elementy, które powinna zawierać składana oferta oraz dokumenty i oświadczenia jakie należy do niej dołączyć. Postanowiono również, że wraz z ogłoszeniem o konkursie ofert zamieszcza się wzór oferty, zgodnie z którym realizator zadania składa ofertę na realizację zadania z zakresu zdrowia publicznego. Na mocy art. 17 ust. 3 ustawy dysponentowi środków przyznano prawo do przeprowadzenia kontroli w siedzibie realizatora zadań, który otrzymał środki oraz odbierania w ramach przeprowadzanej kontroli oświadczeń. W art. 17 ust. 4 postanowiono, że oświadczenia te, jak również oświadczenia, o których mowa w art. 15 ust. 6 pkt 2-5 ustawy (oświadczenia składane wraz z ofertą w konkursie ofert) składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Ustawodawca określił jednocześnie treść klauzuli, którą należy zawrzeć w składanym oświadczeniu i wskazał, że zastępuje ona pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W art. 17 ust. 2 ustawy zobowiązano także odpowiedniego dysponenta środków do nadzorowania prawidłowości wydatkowania przekazanych środków pod względem racjonalności, celowości, gospodarności i legalności ich wydatkowania oraz spełnienia zasad, o których mowa w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a realizatorów zadań z którymi została zawarta umowa zobowiązano do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków oraz dokonywanych z tych środków wydatków (art. 17 ust. 1). Podkreślić należy, że regulując powyższe kwestie w ustawie o zdrowiu publicznym ustawodawca w art. 14 ust. 4 zastrzegł, że do wyboru realizatorów zadań z zakresu zdrowia publicznego nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych oraz przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych, o których mowa w rozdziale 2 działu II ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Mając zatem na uwadze, że ustawodawca wyżej opisane kwestie uregulował w ustawie o zdrowiu publicznym, nie udzielając organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego upoważnienia do podjęcia uchwały w tym zakresie, w ocenie Kolegium Izby przyjęcie przez Radę Miejską w Pabianicach badanej Uchwały nie znajduje podstaw prawnych. W związku z powyższym, zdaniem Kolegium Izby uznać również należy, że podstawy prawnej do podjęcia badanej Uchwały nie stanowi także art. 221 o finansach publicznych. Przepis ten znajduje zastosowanie do udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki (a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań), o które mogą się ubiegać podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku. W myśl art. 221 ust. 2 zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego zawartej z ww. podmiotem. W ust. 4 art. 221 przyznano organowi stanowiącemu jednostki

samorządu terytorialnego upoważnienie do określenia w drodze uchwały - przy zapewnieniu jawności postępowania o udzielenie dotacji i jawności jej rozliczenia - trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania. Wskazane upoważnienie do podjęcia uchwały nie znajduje jednak zastosowania w przypadku zadań z zakresu zdrowia publicznego. Jak wyżej bowiem wykazano, regulacja określająca powierzenie realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego została przyjęta w formie ustawy - w ustawie o zdrowiu publicznym. Nadto, zwrócić należy również uwagę, że art. 221 ustawy o finansach publicznych odnosi się do udzielania dotacji jedynie dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. W myśl natomiast art. 3 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego może uczestniczyć każdy podmiot, którego cele statutowe lub przedmiot działalności dotyczą spraw objętych zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, określonymi w art. 2 tej ustawy, w tym także organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

| | |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Typ dokumentu | Uchwała - rozstrzygnięcie w całości |
| Tytuł dokumentu | |
| Sygnatura | 14/71/2017 |
| Data dokumentu | 2017-04-07 |
| Data złożenia podpisu | 2017-04-28 13:52:15 |
| Osoba podpisująca | Beata Kaczmarek; RIO w Łodzi |
| Wystawca certyfikatu | CN=CERTUM QCA, O=Asseco Data Systems S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 14 |
| Identyfikator dokumentu | DA518511-1C2B-45FE-A888-01942A00C5AE |