

UCHWAŁA NR VIII.47.2022
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 2 marca 2022 r.

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Koszalina do wniosków
zawartych w wystąpieniu pokontrolnym**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- § 1. Uwzględnia się zastrzeżenia Prezydenta Miasta Koszalina do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 stycznia 2022 r.
- § 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła w okresie od 8 do 19 listopada 2021 r. kontrolę doraźną gospodarki finansowej Gminy Miasto Koszalin w zakresie udzielenia w 2021 r. zamówienia publicznego pn.: Wykonanie świadczeń, polegających na prowadzeniu placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom w stanie nietrzeźwości, przebywających na terenie miasta Koszalina.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na podstawie art. 9 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skierował do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne z dnia 25 stycznia 2022 r. (znak: WK.0913.1556.51.D.2021), wskazując w nim, że zadanie publiczne polegające na realizacji w okresie od 1 września 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. świadczeń polegających na prowadzeniu placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom w stanie nietrzeźwości, przebywających na terenie Miasta Koszalina zostało zlecone na podstawie art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.), co pozostawało w sprzeczności z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.) oraz art. 221 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). W ocenie kontrolującego jednostka samorządu terytorialnego może zlecić wykonywanie zadań izby wytrzeźwień innej placówce, przy czym zlecenie zadania następuje na mocy przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a zadanie powinno być sfinansowane ze środków dotacji celowej przekazanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na realizację tego zadania.

Pismem z dnia 8 lutego br. Sekretarz Miasta z upoważnienia Prezydenta Miasta Koszalina zgłosił zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 stycznia 2022 r. wskazując, że samorząd gminny w Polsce przy wykonywaniu swoich zadań ma możliwość korzystania z różnych instrumentów prawnych, przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Wskazał, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Jednostki sektora finansów publicznych, zlecając wykonanie określonego zadania publicznego poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami, mogą na wykonanie zadania przyznać dotację – na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych lub przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z przepisami szczególnymi, właściwymi dla zadania, albo udzielić zamówienia publicznego – na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wskazał w nich również, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jednostka samorządu terytorialnego może zlecić wykonywanie zadań izby wytrzeźwień innej placówce lub utworzyć taką placówkę. W powołanym przepisie ustawodawca nie nakazuje powierzenia lub wsparcia zadania prowadzenia izby wytrzeźwień w formie dotacji przeznaczonej na ten cel.

Wskazany przepis daje podstawę do zlecenia zadania, ale nie wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego ma udzielić dotacji z tego tytułu. Tymczasem, aby wydatkowanie środków miało odbywać się w formie dotacji, to z przepisu prawnego musi wyraźnie wynikać, że wydatek jest realizowany jako dotacja. Prezydent wskazał także, że w przypadkach gdy ustawodawca nakazuje realizację zadania z zastosowaniem trybu udzielenia dotacji wynika to wprost z przepisów ustawowych. Prezydent podkreślił, że ustawodawca nie wskazał, iż zlecenie prowadzenia izby wytrzeźwień odbywa się w formie dotacji. Tym samym uprawnione jest stanowisko, że zlecenie do realizacji zadania publicznego możliwe jest na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Przedmiotowe zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na posiedzeniu w dniu 2 marca 2022 r. Kolegium Izby, po przeanalizowaniu ustaleń zawartych w wystąpieniu uznało, iż wniesione zastrzeżenia zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi organy samorządu terytorialnego w miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców i organy powiatu mogą organizować i prowadzić izby wytrzeźwień, natomiast w myśl art. 39 ust. 3 jednostka samorządu terytorialnego może zlecić wykonywanie zadań izby wytrzeźwień innej placówce lub utworzyć taką placówkę, zwaną dalej „placówką”.

Wskazać należy, że ustawodawca w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie uregulował w sposób jednoznaczny trybu zlecenia zadań izby wytrzeźwień, a w szczególności nie wprowadził obowiązku zaplanowania i udzielenia dotacji z tego tytułu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak również nie określił katalogu podmiotów, którym ww. zadanie może być powierzone. Przepisami ww. ustawy nie wyłączono również możliwości zastosowania unormowań przewidzianych w ustawie - Prawo zamówień publicznych, natomiast zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W zakresie zlecenia wykonywania zadań izby wytrzeźwień w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisów odrębnych, które stanowiłyby o niedopuszczalności wyboru wykonawcy przedmiotowego zadania w jednym z trybów przewidzianych w ustawie – Prawo zamówień publicznych.

Powoływane w wystąpieniu pokontrolnym przepisy art. 221 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowić mogą podstawę prawną do udzielania dotacji celowych na cele publiczne, związane z realizacją zadań jednostki, podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku. Udzielenie dotacji następuje na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. po przeprowadzeniu konkursu ofert. Ponadto zlecenie do realizacji zadania w oparciu o ww. regulacje prawne, możliwe jest jedynie w odniesieniu do ww. kategorii podmiotów. Również w doktrynie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych uszczegóławia i kontynuuje generalne reguły gospodarowania środkami publicznymi w odniesieniu do dotacji celowych. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że omawiany art. 221 ustawy o finansach publicznych nie reguluje możliwości udzielania z budżetu dotacji celowych wszystkim jednostkom spoza sektora finansów publicznych, a dotyczy tylko tych, które zostały wymienione powyżej, czyli nie działających w celu osiągnięcia zysku. (tak: Piotr Walczak, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych. CH Beck 2021).

Wyżej powołane przepisy, nie przesądzają jednak o tym, że jednostka samorządu terytorialnego, zlecająca wykonywanie zadań izby wytrzeźwień innej placówce, ma obowiązek stosować jako wyłączny tryb udzielenia dotacji celowej i ograniczać się do wskazywanego w tym przepisie kręgu podmiotów uprawnionych do realizacji zadania. Wymogu takiego nie kreuje również przepis art. 39 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Skoro zatem sam ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie stosownych ograniczeń to tym samym - w ocenie Kolegium Izby - uprawnione jest stanowisko, iż to jednostka samorządu terytorialnego działając w ramach przysługującej jej swobody decydowania o sposobie i

formie wykonywania zadań własnych, posiada możliwość wyboru trybu zlecenia zadania izby wytrzeźwień innej placówce spośród dostępnych instrumentów prawnych.

Kolegium podziela również argumentację Prezydenta Miasta, przedstawioną we wniesionych zastrzeżeniach, iż dokonanie wydatku ze środków publicznych w formie dotacji zawsze wymaga istnienia wyraźnej podstawy prawnej. Kolegium wskazuje ponadto, że zgodnie z art. 254 pkt 4 ustawy o finansach publicznych w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego - zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221.

Powyższe okoliczności w ocenie Kolegium Izby przemawiają za uwzględnieniem zastrzeżeń.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Niniejsza uchwała jest ostateczna.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*