

Uchwała nr 9/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 21 stycznia 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XVI/138/2024 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie: ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego - Zakładu Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura (sprawozdawca), Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

postanawia

stwierdzić nieważność części uchwały Nr XVI/138/2024 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie: ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego - Zakładu Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim to jest § 1 pkt 1 o treści "w zakresie aktywizacji zawodowej mieszkańców – dopłata do kosztu zatrudnienia bezrobotnego w kwocie 3.367,00 zł na osobę miesięcznie" z powodu naruszenia art. 219 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/138/2024 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie: ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego - Zakładu Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach (*dalej RIO*) w dniu 30 grudnia 2024 r. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała ta została objęta postępowaniem nadzorczym.

Badanie nadzorcze w.w. uchwały Kolegium RIO przeprowadziło w dniu 21 stycznia 2025 r.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium wzięli udział jako przedstawiciele Gminy Ostrowiec Świętokrzyski Radca Prawny oraz Kierownik Referatu Planowania i Kontroli Budżetu w Wydziale Finansowym Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium RIO w Kielcach przeanalizowało treść uchwały Nr XVI/138/2024 i stwierdziło w tej uchwale wadę prawną o charakterze istotnego naruszenia prawa, co stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w części wskazanej w sentencji niniejszej uchwały.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Uchwałą Nr XVI/138/2024 Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego ustaliła dwie stawki dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego Gminy Ostrowiec Świętokrzyski to jest Zakładu Usług Miejskich wskazując, że dotacje te sklasyfikowane zostały w budżecie Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, według działu i rozdziału klasyfikacji budżetowej: dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział – 90095 – Pozostała działalność.

W § 1 pkt 1 w.w. uchwały pierwsza ze stawek dotacji przedmiotowych ustalona została dla działalności Zakładu Usług Miejskich określonej jako aktywizacja zawodowa mieszkańców a dopłata do kosztu zatrudnienia bezrobotnego ustalona została na kwotę 3.367,00 zł na osobę miesięcznie.

Jak wskazano w załączniku do w.w. uchwały Nr XVI/138/2024 zawierającym jej uzasadnienie stawka dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Miejskich w zakresie aktywizacji zawodowej mieszkańców została wyliczona na podstawie założenia, iż koszt zatrudnienia osoby bezrobotnej w zakresie wynagrodzenia wyniesie 6.710,52 zł miesięcznie przy czym refundacja z Powiatowego Urzędu Pracy wyniesie 1.987,81 zł a koszt własny Zakładu wyniesie 1.355,71 zł . Dopłata z budżetu do kosztu zatrudnienia jednej osoby wyniesie natomiast 3.367,00 zł na osobę miesięcznie. Przyjęcie stawki dotacji przedmiotowej w takiej wysokości pozwoli na objęcie dopłatą średnio 35 osób w miesiącu. Dotacja zaplanowana na ten cel w budżecie 2025 roku stanowi kwotę 1.414.140,00 zł.

Odnosząc się do treści § 1 pkt 1 uchwały XVI/138/2024 Kolegium RIO w Kielcach stwierdza, że w tej części w.w. uchwała narusza art. 219 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Art. 219 ust. 1 w.w. ustawy o finansach publicznych stanowi, iż z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych.

Z kolei zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych.

W świetle tych przepisów dotacja przedmiotowa stanowi zatem dopłatę do określonych rodzajów wyrobów lub usług realizowanych przez podmiot dotowany skalkulowaną według stawek jednostkowych.

Jeśli jednak podmiotem takim jest samorządowy zakład budżetowy to dotacja przedmiotowa może być udzielona z budżetu gminy tylko w związku z realizacją przez ten zakład określonych zadań własnych j.s.t.. Katalog tych zadań wskazany został w art. 14 w.w. ustawy o finansach publicznych i

stanowi wyliczenie zadań, które j.s.t. może realizować w formie organizacyjno-prawnej samorządowego zakładu budżetowego.

Na podkreślenie w tym miejscu zasługuje to, że katalog zadań własnych, które mogą być realizowane przez samorządowy zakład budżetowy jest węższy w stosunku do zadań własnych gminy, które wskazane zostały w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz.1465) i jest to katalog zamknięty.

Stosownie do art. 14 i art. 15 ust. 3 pkt 1 w.w. ustawy o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu j.s.t. m.in. dotacje przedmiotowe tytułem dopłaty do swojej działalności ale obejmującej jedynie realizację tych zadań własnych j.s.t., które wyszczególnione zostały w art. 14 w.w. ustawy.

Nadto - zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - dotacje przedmiotowe dofinansowujące wykonywanie przez zakład budżetowy tych zadań powinny być skalkulowane według stawek jednostkowych i przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług wykonywanych przez zakład budżetowy w związku z realizacją zadań własnych j.s.t.

Dotacja przedmiotowa, o której mowa w § 1 pkt. 1 uchwały XVI/138/2024 skalkulowana dla działalności określonej jako aktywizacja zawodowa mieszkańców na podstawie kosztu zatrudnienia (wynagrodzenia) bezrobotnego nie uwzględnia żadnego z warunków ustalonych w art. 14, 131 ust. 1 i art. 219 ust. 1 ustawy o finansach publicznych .

Objęta dopłatą w formie dotacji przedmiotowej działalność realizowana przez Zakład Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim określona jako aktywizacja zawodowa mieszkańców w ogóle nie jest zadaniem własnym gminy a w szczególności nie jest również zadaniem wymienionym w katalogu zadań jakie mogą być wykonywane przez samorządowy zakład budżetowy stosownie do art. 14 ustawy o finansach publicznych.

Wszystkie te zadania powiązane są z obszarem gospodarki komunalnej, która stosownie do art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021r . poz 679) może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 w.w. ustawy gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Z kolei art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu tej ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Aktywizacja zawodowa bezrobotnych mieszkańców Gminy Ostrowiec nie tylko nie mieści się w pojęciu gospodarki komunalnej ale również nie jest nawet zadaniem własnym gminy ani też zadaniem użyteczności publicznej w świetle jej wyżej przywołanej definicji.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 17 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107) przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy jest ponadgminnym zadaniem publicznym powiatu.

Również art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. (Dz.U. z 2024 r. poz.475 zze zm.) stanowi, że inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy są zadaniami samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy.

Z ustaleń Kolegium wynika, że Zakład Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim zgodnie z jego statutem (przyjętym jako załącznik do uchwały Nr XVI/182/2003 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2003 w sprawie połączenia zakładów budżetowych w zakład budżetowy pod nazwą „Zakład Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim) może zatrudniać osoby poprzez organizowanie, rozliczanie i nadzorowanie prac interwencyjnych i robót publicznych przewidzianych ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ma to na celu realizację przedmiotu działania Zakładu Usług Miejskich, o którym mowa w § 6 statutu - o czym stanowi par. 7 pkt 2 statutu. Przedmiotem działania zakładu są m.in. zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, zarządzania i administrowania lokalami i budynkami komunalnymi i przyległymi terenami przydomowymi a poza tym zadania z zakresu dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego oraz zieleni gminnej i zadrzewień a także utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

Jednakże kalkulacja stawki dotacji przedmiotowej jak wynika z § 1 pkt. 1 uchwały XVI/138/2024 oparta została na koszcie zatrudnienia bezrobotnego z uwzględnieniem jego wynagrodzenia a nie koszcie wykonania przez zakład usługi, przy realizacji której uczestniczy osoba bezrobotna wykonująca prace interwencyjne.

Z tego powodu - zważywszy na definicje robót publicznych i prac interwencyjnych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 26 i 32 w.w. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz na katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej - nie sposób skalkulować stawki jednostkowej dotacji przedmiotowej o jakiej mowa w art. 130 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na podstawie założenia opisanego w uzasadnieniu do w.w. uchwały.

Roboty publiczne oznaczają „zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty - z wyłączeniem prac organizowanych w urzędach pracy - gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków .

Z kolei przez prace interwencyjne stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 26 rozumieć należy zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie bezrobotnych.

Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1¹ pkt 1 w.w. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej, rozumianych jako usługi i instrumenty rynku pracy finansowane ze środków Funduszu Pracy publikuje corocznie minister właściwy do spraw pracy na stronie internetowej urzędu obsługującego tego ministra

Opublikowany na stronie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej w roku 2025 obejmuje: staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz jednorazowe środki na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej.

Nie sposób zatem dla formy działalności określonej w w.w. uchwale jako aktywizacja zawodowa mieszkańców skalkulować prawidłowo stawkę jednostkową dotacji z zachowaniem wymogów art. 130 ust.1 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium koszt zatrudnienia bezrobotnego jako podstawa skalkulowania dopłaty w kwocie 3.367,00 zł na osobę miesięcznie nie może stanowić podstawy ustalenia dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego.

Istotą dotacji przedmiotowej udzielanej z budżetu gminy dla zakładu budżetowego jest to, że ten rodzaj dotacji stanowi dopłatę wyłącznie do określonych rodzajów wyrobów lub usług realizowanych przez zakład budżetowy, w której to formie organizacyjno - prawnej gmina decyduje się realizować swoje zadania z obszaru zadań wymienionych w art. 14 ustawy o finansach publicznych.

W świetle wyżej przywołanych przepisów prawa nie jest zatem możliwa dopłata z budżetu gminy w formie dotacji przedmiotowej do kosztu zatrudnienia (wynagrodzenia) osoby bezrobotnej.

Aktywizacja zawodowa mieszkańców prowadzona w szczególności w formie zatrudnienia osób bezrobotnych przez zakład budżetowy działający pod nazwą Zakład Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim - choć ma związek z wykonywaniem robót gospodarczo i społecznie użytecznych, służących rozwojowi Gminy Ostrowiec Świętokrzyski wymienionych w statucie - nie jest jednak działalnością tożsamą z zadaniami z zakresu gospodarki komunalnej wskazanymi w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Również podstawa kalkulacji dopłaty w formie dotacji przedmiotowej oparta na koszcie zatrudnienia bezrobotnego nie jest tożsama z kalkulacją opartą na koszcie wyrobu czy usługi, do których w świetle art. 131 ust. 1 w.w. ustawy istnieje możliwość dopłaty skalkulowanej według stawek jednostkowych.

Dlatego też dopłata, o której mowa w § 1 pkt 1 uchwały XVI/138/2024 skalkulowana z uwzględnieniem kosztów zatrudnienia bezrobotnego w ramach jego aktywizacji zawodowej stanowi istotne naruszenie przepisów wskazanych w sentencji niniejszej uchwały Kolegium.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka