



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP.0441/11/2/1/2022

Gdańsk, dnia 26 stycznia 2022 r.

**Pan
dr inż. Zbigniew Szczepański
Wójt Gminy Chojnice
ul. 31 stycznia 56A
89 – 600 Chojnice**

Szanowny Panie Wójcie,

w odpowiedzi na Pana wniosek z dnia 11 stycznia 2022 r., doręczony do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 18 stycznia 2022 r., o zajęcie stanowiska dotyczącego problematyki związanej w partycypowaniem gminy w kosztach inwestycji polegającej na remoncie drogi leśnej dopuszczonej do ruchu publicznego, w kontekście przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

We wstępie wskazać należy, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie <http://www.gdansk.rio.gov.pl/> (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne). Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może jednakże dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy.

Odnosząc się do treści ww. wniosku z przykrością stwierdzam, że nie spełnia on ww. wymogów, jakie zostały przewidziane dla wniosków o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, albowiem nie został on zaopiniowany przez obsługę prawną jednostki. Ponadto wskazać należy, że przedmiotem wniosku nie może być pytanie o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy. Takie zaś cechy posiada przedłożony wniosek, co wynika z jego treści.

Ustosunkowując się jednak w sposób ogólny do problematyki przedstawionej w niniejszym piśmie, wskazuję na następujące aspekty prawne.

We wstępie podkreślić należy, że naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były

oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Zasadą prawa administracyjnego, w perspektywie konstytucyjnej, jest zakaz domniemania kompetencji.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo **włączone** do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich zadań i kompetencji, których ustawy **nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym**. Nie mogą to być dowolnie wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a jedynie takie, które mają charakter zobiektywizowany, **to jest znajdują podstawę prawną** (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. IV SA/Po 507/14, *Legalis*).

W dalszej kolejności wskazać należy, że przepis art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), określający katalog zadań gminnych, stanowi, że zadania własne gminy obejmują, między innymi, sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). Uzupełniając wskazać również należy, że ustawodawca w przepisie art. 8 ustawy *o samorządzie gminnym* przewidział możliwość wykonywania przez gminy zadań z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum (ust. 1 i 2) oraz z zakresu właściwości powiatu i województwa (ust. 2a). Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a (ust. 3).

Korelacja wyżej powołanych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że, aby jednostka samorządu terytorialnego mogła wykonywać inne zadania, aniżeli te, które zostały zastrzeżone do jej kompetencji ustawowych, musi ku temu istnieć wyraźna podstawa prawna. Musi zatem istnieć konkretny przepis prawa materialnego pozwalający na transfer zadań, zaś jego brak czyni niemożliwym wykonanie przez gminę zadań nieprzewidzianych w jej kompetencjach ustawowych.

Zgodnie natomiast z art. 20 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.) do zadań zarządcy drogi należy, między innymi, pełnienie funkcji inwestora (pkt 3) oraz utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (pkt 4).

Ponadto wskazać należy, że powołany w niniejszym wniosku przepis art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) wytycza dwie drogi (ścieżki) zlecania zadań i udzielania dotacji celowych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku. O pierwszej z nich mówi art. 221 ust. 2 tej ustawy. Na jego podstawie zlecanie zadań i udzielanie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.). Druga możliwość polega na zlecaniu do realizacji zadań innych niż określone w ustawie *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Wówczas na mocy art. 221 ust. 4 ustawy *o finansach publicznych* tryb postępowania o udzielenie dotacji na zadania inne niż określone w ustawie *o działalności pożytku publicznego i 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.

Zaakcentowania w tym miejscu wymaga to, że obu ww. przypadkach *krąg podmiotów, które mogą być beneficjentami dotacji celowych, determinowany jest przepisami PożPubWolontU* (tj. ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), a więc obejmuje wyłącznie organizacje pozarządowe, tj. organizacje niebędące JSFP (tj. jednostkami sektora finansów publicznych), w rozumieniu przepisów FinPubU (tj. ustawy o finansach publicznych) i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Treść art. 221 ust. 4 FinPubU przyznaje organowi stanowiącemu JST kompetencje umożliwiające podjęcie uchwały określającej m.in. tryb postępowania o udzielenie dotacji, dotyczące wyłącznie innych zadań niż określone w PożPubWolontU. Kompetencja ta w żadnym razie nie rozciąga się na „inne podmioty” niż określone w PożPubWolontU (wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z 20 marca 2013 r., sygn. akt I A/GI 942/12, *Legalis*). Na tym samym stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21.10.2016 r., sygn. akt II FSK 1893/16, *Legalis* oraz w wyroku z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt II FSK 2843/14, *Legalis*; a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 maja 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 39/13, *Legalis*. Podobne stanowisko prezentują także E. Kornberger-Sokołowska, M. Bytnar, *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018, s. 82, 183).

Z powyższego zatem wynika, że udzielenie dotacji, na podstawie wyżej powołanego przepisu art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, może nastąpić na rzecz podmiotów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Ponadto uprzejmie proszę o stosowanie się w przyszłości do wymogów, które stawiane są wnioskowi o udzielenie wyjaśnień w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych.

Z poważaniem

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez
Luiza Budner - Iwanicka; RIO
w Gdańsku
Data: 2022.01.26 10:30:31 CET

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.