REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ŁODZI
Wpł. dnia 04. 05. 2011
L. dz. 2680

Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 7/2010 Prezesa RIO w Łodzi z dnia 31 marca 2010 roku

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

X 1. jednostka samorządu terytorialnego
☐ 2. związek międzygminny
☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów
☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)
☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna: Urząd Gminy w Rzeczycy

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
tomaszowski	Rzeczyca	Rzeczyca
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Tomaszowska	2	
Kod pocztowy	**Poczta**	
97-220	Rzeczyca	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

1) art. 14 pkt 3 oraz art. 15 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157. poz. 1240 z późn. zm)
2) art. 14 pkt 4 oraz art. 15 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157. poz. 1240 z późn. zm)

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Problem sprowadza się do ustalenia, czy w związku z tym, iż na kanwie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 2009 roku (ze zmianami), wprowadzenie obok obowiązującego pod żądami zarówno ustawy o finansach publicznych z 2005 roku (ze zmianami) jak i ustawy z 2009 roku (ze zmianami) wymogu - pokrywania przez zakłady budżetowe (obecnie samorządowe zakłady budżetowe) kosztów swojej działalności z własnych przychodów (w tym

poprzez odpłatne wykonywanie zadań) - dodatkowego wymogu, aby zadania te były ściśle określonymi zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, ograniczą prawa tych zakładów do zawierania odpłatnych umów z osobami trzecimi,o wąskiego katalogu zadań określonych w ustawie, a jeśli tak to jakie zdania w ramach tego katalogu mogą być przez Zakłady wykonywane.

Chodzi w szczególności o wyjaśnienie, czy do zakresu zadań samorządowego zakładu budżetowego, wykonywanych jako zadania własne jednostki samorządu terytorialnego i mieszącego się w pojęciach zadań dotyczących:

1) *„wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz"*, wchodzą zadania polegające na zawieraniu przez Zakład Usług Komunalnych odpłatnych umów (np. zlecenia) z osobami trzecimi (np. mieszkańcami gminy lub gmin ościennych, czy firmami posiadającymi działki na terenie gminy), których przedmiotom miałaby być budowa na rzecz tych osób przyłączy wodnokanalizacyjnych do istniejącej sieci wodociągowej.
2) *„lokalnego transportu zbiorowego"*, wchodzą zadania polegające na zawieraniu przez Zakład Usług Komunalnych odpłatnych umów z osobami trzecimi (np. mieszkańcami gminy), czy Urzędem Gminy, których przedmiotem miałby być transport dzieci do szkół wykonywany na rzecz osób trzecich.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

1) Czy samorządowy zakład budżetowy, jakim jest Zakład Usług Komunalnych, realizujący zadania własne gminy, może wykonywać na zlecenie osób fizycznych (np. mieszkańców gminy lub gmin ościennych) lub prawnych (np. firm działających na terenie gminy) odpłatne usługi, polegające na budowie przyłączy wodno-kanalizacyjnych do istniejącej sieci wodociągowej, w oparciu o zawarte uprzednio z tymi podmiotami umowy?
2) Czy samorządowy zakład budżetowy, jakim jest Zakład Usług Komunalnych, realizujący zadania własne gminy, może wykonywać na zlecenie na zlecenie osób trzecich (np. mieszkańców gminy lub gmin ościennych), czy Urzędu Gminy odpłatne usługi transportu zbiorowego dzieci do szkół, w oparciu o zawarte uprzednio z tymi podmiotami umowy?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r, Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) art. 24 ust 1 pkt 1 stanowił iż: „Zakładami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które: 1) odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania". Obecna ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz. U. z 2009 r., Nr 157. poz. 1240 z późn. zm) w treści art. 15 ust 1 wskazuje, że „Samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych (...)" Dodatkowo jednak art. 14 ustawy z 2009 roku (brak analogicznego przepisu w ustawie z 2005 r) określa jakie konkretnie zadania może wykonywać samorządowy zakład budżetowy i wyraźnie mówi, że chodzi o zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie - pkt 3 „wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz" oraz pkt 4 „lokalnego transportu zbiorowego". Różnica pomiędzy uprzednio obowiązującą ustawą a jej obecną wersją sprowadza się więc do objęcia zakresem obowiązków samorządowych zakładów budżetowych zadań, które winny być odzwierciedleniem określonych zadań jednostki samorządu terytorialnego(tu: gminy), o których mówi ustawa o samorządzie gminnym, o czym w poprzednio obwiązującej ustawie nie było mowy.

Naszym zdaniem:

1) Samorządowy zakład budżetowy, jakim jest Zakład Usług Komunalnych, realizujący zadania własne gminy, może wykonywać odpłatne usługi na zlecenie osób fizycznych (np. mieszkańców) lub prawnych (np. firm działających na terenie gminy), polegające na budowie przyłączy wodno-kanalizacyjnych

W pojęciu zadań jednostki samorządu terytorialnego w zakresie „wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji" mieści się zawieranie przez Zakład Usług Komunalnych Gminy odpłatnych umów (np. zlecenia) na wykonanie przyłączy do istniejącego wodociągu, albowiem służy to zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, dla której realizowane są zadania własne gminy.

2) Samorządowy zakład budżetowy, jakim jest Zakład Usług Komunalnych, realizujący zadania własne gminy, może wykonywać na zlecenie osób trzecich (np. mieszkańców gminy), czy też Urzędu Gminy usługi transportu zbiorowego dzieci do szkół?

W pojęciu zadań jednostki samorządu terytorialnego w zakresie „lokalnego transportu zbiorowego" mieści się zawieranie przez Zakład Usług Komunalnych odpłatnych umów, których przedmiotem jest transport dzieci do szkół, albowiem służy to zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, dla której realizowane są zadania własne gminy.

W załączeniu przedkładam opinię prawną radcy prawnego Urzędu Gminy.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
18. 04 .2011 r.	Marek Kaźmierczyk – Wójt Gminy Rzeczyca	WÓJT *Marek Kaźmierczyk*

Łódź, dnia 14 marca 2011 roku

OPINIA PRAWNA

1) **Czy w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157. poz. 1240 z późn. zm), zwanej dalej ustawą o finansach publicznych, samorządowy zakład budżetowy, jakim jest Zakład Usług Komunalnych w Rzeczycy może wykonywać odpłatne usługi na zlecenie osób fizycznych lub prawnych, polegające na budowie przyłączy wodno-kanalizacyjnych.**
2) **Czy w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157. poz. 1240 z późn. zm), zwanej dalej ustawą o finansach publicznych, samorządowy zakład budżetowy, jakim jest Zakład Usług Komunalnych w Rzeczycy może wykonywać na zlecenie osób fizycznych lub prawnych usługi transpotru zbiorowego dzieci do szkół?**

Stanowisko: Zakład Usług Komunalnych, jako samorządowy zakład budżetowy może realizować na zlecenie osób fizycznych oraz osób prawnych odpłatne usługi budowy przyłączy wodno-kanalizacyjnych oraz usługi transpotuu dzieci do szkół.

Uzasadnienie

Stosownie do treści art. 14 pkt 3 i 4 ustawy o finanasach publicznych samorządowe zakłady budżetowe mogą wykonywać zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, między innymi w zakresie :

"3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, 4) lokalnego transportu zbiorowego"

W myśl art. 15 ust 1 ustawy o finansach publicznych *"Samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych(...)"*

Enumeratywnie wymienione zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, o których mówi art. 14 ustawy o finansach publicznych, są powieleniem niektórych z zadań własnych gminy o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. Z 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm). Wszystkie jednak zadania własne gminy, a więc tym samym zdania samorządowych zakładów budżetowych służyć mają zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 7 ust 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Ad.1) Obowiązki samorządowych zakładów budżetowych, wykonujących zdania własne gminy **a polegające na zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie wodociągów i**

zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, należy rozpatrywać w kontekście przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. Z 2006 r, Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), w tym w szczególności art. 15 tejże ustawy. Cytowana ustawa reguluje bowiem zasady wykonywania wskazanego powyżej zdania własnego gminy będącego jednocześnie zadaniem samorządowego zakładu budżetowego polegającego na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (art. 3 ust 1 cywowanej ustawy). Art. 15 ust 4 w/w ustawy stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art 19 w/w ustawy, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Z kolei art. 15 ust 2 wskazuje, iż *"Realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci"*.

W świetle powyższego uznać należy, że skoro samorządowy zakład budżetowy wypełniając zadanie własne gminy w zakresie *"wodociągów i zaopatrzenia w wodę"* zobowiązany jest przyłączyć nieruchomość osoby zainteresowanej do sieci po uprzedniej "realizacji budowy przyłączy" przez tę osobę na jej koszt, to nie ma przeszkód zlecenia zakładowi usług komunalnych (samorządowemu zakładowi budżetowemu) budowy takich przyłączy. W tym celu należałoby zawrzeć umowę pomiędzy samorządowym zakładem budżetowym i zainteresowanym podmiotem zlecającą zakładowi budowę takich przyłączy. Przepis nie wprowadza ograniczeń odnośnie kręgu podmiotów które miałyby zrealizować budowę przyłączy na rzecz osób trzecich. Żaden inny przepis ustawy również nie przewiduje wyłączeń w tym zakresie. Może to być więc samorządowy zakład budżetowy, a więc w tym wypadku zakład usług komunalnych, jak również każdy inny zakład świadczący tego typu usługi. Decyzja w zakresie wyboru wykonawcy należy do podmiotu zlecającego budowę przyłączy.

Watplliwość budzi jedynie kwestia możliwości pobierania przez samorządowy zakład budżetowy wynagrodzenia za tego typu usługi. Art. 15 ust 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę przewiduje istniejący po stronie przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego obowiązek zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, zaś zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. Z 2010, Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) udział finansowy właścicieli nieruchomości w zakładaniu m.in. instalacji wodociągowych oraz kanalizacyjnych następuje jedynie poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Skoro jednak wyjątkiem od zasady ustanowionej w art. 15 ust 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę jest art. 15 ust 2 przewidujący budowę przyłączy na koszt własny osoby

ubiegającej się, to tym samym, jak się wydaje, nie ma przeszkód do wykonania tychże przyłączy za odpłatnością na rzecz zakładu usług komunalnych. Zakład usług komunalnych jako samorządowy zakład budżetowy, zgodnie z treścią art. 15 ust 1 ustawy o finansach publicznych odpłatnie wykonuje swoje usługi.

Ad.2) Przepis art. 14 pkt 4 ustawy o finansach publicznych dopuszcza wykonywanie przez samorządowe zakłady budżetowe zadań własnych gminy w zakresie ***"lokalnego transpotru zbiorowego".*** W treści ustawy o fianasach publicznych brak jest definicji tego pojęcia. Pojęcia tego nie definiuje również wprost ani ustawa z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2007 r, Nr 125, poz. 874 z późn. zm), ani nowa ustawa z 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r, Nr 5, poz. 13).

Uznać jednak należy, że usługa dowozu dzieci do szkół w obrębie gminy zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej i wobec tego należy ją zakwalifikować do zadań własnych gminy, a tym samym zadań samorządowego zakładu budżetowego obejmujących sprawy lokalnego transportu zbiorowego *(vide Wyrok WSA w Krakowie z 22 października 2009 roku, III SA/Kr 110/2009).*

Zasady wykonywania tego rodzaju transportu, realizowane z reguły jako przewozy regularne specjalne w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie drogowym, wymagają zezwolenia wydanego przez wójta w oparciu o przepisy art. 18 ust 1 pkt 1a powołanej ustawy.

Jednocześnie **wobec braku jednoznacznej interpretacji przepisów art. 14 pkt 3 i 4 ustawy o fianasach publicznych na gruncie doktryny, jak również brak utrwalonego orzecznictwa w tym zakresie, celowym jest skierowanie do Regionalnej Izby Obrachunowej zapytania o udzielenie w trybie art. 13 pkt 11 sutawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. Z 2001 r., Nr 55 poz. 577 z późn. zm.) wyjaśnień dotyczących stosowania przepisu art. 14 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Treść wyjśnień pozwoli jednoznacznie ustalić, czy w świetle ustawy z dnia 27 sierpania 2009 roku o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy jakim jest Zakład Usług Komunalnych w Rzeczycy może wykonywać usługi na zlecenie osób fizycznych lub prawnych polegające na budowie przyłączy wodno-kanalizacyjnych, czy też usługi transportu dzieci do szkół.**

Radca prawny
Agnieszka Szałowiło

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, 4 sierpnia 2011 roku

Pan
Marek Kaźmierczyk
Wójt
Gminy Rzeczyca

WA 4120-12/2011/w/

W odpowiedzi na Pana pismo w sprawie możliwości świadczenia przez zakład budżetowy odpłatnych usług na zlecenie osób fizycznych lub prawnych w zakresie budowy przyłączy wodnokanalizacyjnych do istniejącej sieci wodociągowej oraz świadczenia odpłatnych usług transportu zbiorowego dzieci do szkół na zlecenie osób trzecich, Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi wyjaśnia, co następuje:

Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzenia ścieków reguluje ustawa z dnia 7 czerwca 2001r o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006r. Nr 123, poz.858 z późn.zm.) Natomiast zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011r. Nr 45, poz.236). Według art.1 ust.2, 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. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, art.3 ust.1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zadanie to gmina realizuje poprzez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zgodnie z art.15 ust.1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba (fizyczna lub prawna) ubiegająca się o

przyłączenie nieruchomości do sieci, stosownie do art. 15 ust.2 ustawy. Zatem budowa przyłącza wodno-kanalizacyjnego nie jest zadaniem własnym gminy oraz zadaniem o charakterze użyteczności publicznej.

Samorządowy zakład budżetowy nie może wykonywać (odpłatnie) tych usług, bowiem działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Kwestie dowożenia dzieci do szkół regulują przepisy ustawy z dnia 7 września 1991r o systemie oświaty (Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn.zm).
Stosownie do art. 17 ust. 3 tej ustawy, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza wymienione w ust. 2 tego art. odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Jako zadanie obowiązkowe gminy jest to zadanie o charakterze użyteczności publicznej, które może być wykonywane przez samorządowy zakład budżetowy. Przewóz dzieci, co do których gmina nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki, o którym mowa w art. 17 ustawy o systemie oświaty nie może być wykonywany przez samorządowy zakład budżetowy.

Informuję, jednocześnie, że zaprezentowane w niniejszym piśmie stanowisko nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

