



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

45 - 052 OPOLE
ul. Oleska 19a

Tel. centr. 77 453 86 36,37
Tel/Fax 77 453 73 68
E-mail: rio@rio.opole.pl
www.rio.opole.pl

Opole, 8 października 2012 r.

NA.III-0221- 21 /2012

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 września 2012 r. w sprawie udzielenia, na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wyjaśnień dotyczących możliwości wydatkowania środków własnych gminy na realizację zadań zleconych informuję, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, nałożonych na gminę ustawami należą między innymi zadania z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych oraz aktów stanu cywilnego (art. 3 pkt 11 i 19 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. nr 34 poz. 198 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej, gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonywania tych zadań.

Ponadto zapis art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm.) stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego, wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji

rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Zasady ustalania wysokości dotacji doprecyzowuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w art. 129, stanowiącym, że kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na zadania zlecone odrębnymi ustawami określają dysponenti części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Podobnie art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera zapis, że kwoty dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.

Stosownie do art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, kwoty dotacji celowych przyznanych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami stanowią podstawę opracowania planów finansowych tych zadań. Tak więc kwoty ujęte w planie finansowym na realizację poszczególnych zadań, muszą być zgodne z wielkością przyznanych dotacji.

Ustawodawca w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednoznacznie wskazuje, że dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań. Należy zauważyć, że organizacja i sposób wykonania zleconych zadań, w ramach przyznanych kwot, należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc dysponent środków, z mocy ustawy, zapewnia środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych (w wysokości zapewniającej realizację tych zadań). Natomiast organ wykonawczy j.s.t., realizując zadania zlecone, powinien gospodarować tymi środkami publicznymi zgodnie z zasadą określoną w art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Z kolei, w świetle art. 216 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego. W planie dochodów i wydatków budżetu j.s.t. wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych j.s.t. odrębnymi ustawami.

Jak wynika z powołanych wyżej regulacji prawnych, gmina może wspierać działalność administracji rządowej tylko w takich przypadkach, gdy dopuszczają to ustawy szczególne, a w dysponowaniu środkami publicznymi obowiązuje zasada, że mogą one być przeznaczane wyłącznie na cele określone prawem.

Tak więc, co do zasady, należy zgodzić się ze stanowiskiem Radcy Prawnego dołączonego do pisma Pana Burmistrza. Natomiast w sytuacji gdy gmina – co jest bezspornym i oczywistym – nie może zaniechać realizacji obligatoryjnych zadań zleconych nałożonych w drodze ustaw szczególnych, kwestią odrębną jest analiza kosztów i uznania bądź nie, czy przekazane dotacje są czy też nie są wystarczające. Przy braku standaryzacji kosztów wykonywanych zadań, zawsze będzie to przedmiotem sporów wynikających z przyjętych standardów jakości zaspakajania potrzeb mieszkańców oraz warunków pracy w poszczególnych urzędach gmin. W myśl konstytucyjnej samodzielności j.s.t. decyduje o nich każda gmina.

Jak z tego wynika, przedstawiony problem należy do kategorii zagadnień konstytucyjno-ustrojowych, których rozstrzygnięcie wykracza poza kompetencje regionalnych izb obrachunkowych.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż ustawodawca rozstrzygnął tryb i sposób postępowania w przypadkach gdy przekazana dotacja celowa nie zabezpiecza pełnego wykonania zadań. Zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku niepełnego i nieterminowego przekazania ww. dotacji, j.s.t. przysługuje prawo dochodzenia należności wraz z odsetkami, w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. W doktrynie, również wskazuje się, że nieterminowe i w niepełnej wysokości przekazanie dotacji jest podstawą do dochodzenia przez j.s.t. należnego świadczenia na drodze sądowej. – por. *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny. Praca zbiorowa pod redakcją prof. dr. hab. Eugeniusza Ruśkowskiego i dr. hab. Joanny M. Salachny, ODDK Gdańsk 2010.*

Odnutowania wymaga fakt, iż Sąd Najwyższy zajął stanowisko odnośnie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – wyrok z dnia 10 lutego 2012 r. sygn. II CSK 195/11 – stwierdzając, że powołany przepis stanowi samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

Ponadto należy też stwierdzić, że badając legalność dokumentów podlegających nadzorowi i kontroli Izby (uchwały i zarządzenia budżetowe), nie stwierdzono przypadków wskazujących na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez gminę. W takich przypadkach, nieliczne jak dotychczas orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych, wskazuje na kwestionowanie i uchylanie uchwał, w których planuje się wydatki na zadania zlecone ponad kwoty otrzymanych dotacji.

Odnosząc się do pytania dotyczącego możliwości wydatkowania środków pochodzących z opłat skarbowych pobieranych przez gminę w związku z wykonywaniem zadań zleconych ustawami na realizację tych zadań, należy zauważyć, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje – co do zasady – 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Jednakże wpływy z opłaty skarbowej, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stanowią źródło dochodów własnych gminy. Zasada zaprezentowana powyżej, dotycząca niefinansowania dochodami własnymi zadań zleconych j.s.t. ustawami, ma zastosowanie również w tym przypadku.