5547

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 2012 poz. 1113 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)

1. jednostka samorządu terytorialnego X	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 GMINA KLESZCZÓW

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Bełchatowski	Kleszczów	Kleszczów
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Główna	47	

Kod pocztowy	Poczta
97-410	Kleszczów

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

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

Art. 10 ust 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
Art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077)

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

Starosta Bełchatowski zwrócił się do Gminy Kleszczów z wnioskiem o udzielenie pomocy finansowej.
Z treści wniosku wynika, iż pomoc finansowa wykorzystana byłaby na realizację bieżących wydatków Państwowego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bełchatowie.
Inspektorat Nadzoru Budowlanego zgłosił tego rodzaju potrzebę z uwagi na niedostatek otrzymywanych środków na bieżącą działalność. Gmina Kleszczów dotychczas udzielała pomocy Powiatowi Bełchatowskiemu w oparciu o powołane wyżej przepisy ustawy samorządowej i ustawy o finansach publicznych. Zagadnienie to nie budziło zasadniczych wątpliwości prawnych ani stron umowy Gmina-Powiat ani też organów kontrolnych. Obecna wątpliwość pojawiła się w związku z tym, iż zadania PINB są zadaniami rządowymi. Środki Powiatu przeznaczone na funkcjonowanie PINB pochodzą z Budżetu Państwa. A zatem jest to tego rodzaju jednostka, która w istocie realizuje zadania rządowe a sposób finansowania określony został tak, iż środki potrzebne na działalność tej jednostki uwzględnia się w budżecie Powiatu.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

Czy w oparciu o powołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego jaką jest Gmina uprawniona jest do udzielania pomocy finansowej na rzecz Powiatu z przeznaczeniem nie na zadania Powiatu lecz na zadania, które są zadaniami rządowymi finansowanymi z Budżetu Państwa ?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

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

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku V CSK 304/14 z dn. 5 marca 2015 r. „Zadania i kompetencje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie stanowią zadań powiatu, lecz zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane samodzielnie i we własnym imieniu przez ten organ. Starosta jako organ administracji samorządowej nie uzyskuje w tym zakresie jakiejkolwiek kompetencji do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, a stworzony przez niego aparat pomocniczy stanowi jedynie zaplecze umożliwiające powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego wykonywanie ustawowych zadań. W rezultacie powiat nie ponosi na podstawie art. 2 ust. 1 u.s.p. odpowiedzialności odszkodowawczej za ewentualne szkody wynikające z wykonywania zadań zastrzeżonych dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, odpowiedzialność ta ciąży natomiast na Skarbie Państwa, ponieważ powiatowy inspektor nadzoru budowlanego działa w strukturze administracji rządowej."

Z drugiej jednak strony przepis art. 4 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż „Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży."

W ocenie wnioskodawcy uwzględnienie wniosku o udzielenie pomocy pomogłoby Powiatowi w zrealizowaniu jego zadania a zatem Wnioskodawca uznaje, iż nie stanowiłoby naruszenia prawa podjęcie decyzji – oczywiście z zachowaniem stosownej w tym zakresie procedury- o udzieleniu pomocy finansowej na wnioskowane przez Powiat wydatki.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
05.12.2018 r.	Sławomir Chojnowski	WÓJT

URZĄD GMINY
w KLESZCZOWIE
ul. Główna 47
97-410 Kleszczów

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

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

Łódź, 28 lutego 2019 roku

Wójt Gminy Kleszczów

Urząd Gminy w Kleszczowie
ul. Głowna 47
97-410 Kleszczów

WA 4120-1/2019-w

W odpowiedzi na pismo Pana Wójta zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie, czy Gmina uprawniona jest do udzielenia pomocy finansowej na rzecz Powiatu z przeznaczeniem nie na zadania Powiatu lecz na zadania, które są zadaniami rządowymi finansowanymi z budżetu Państwa, to jest na realizację bieżących wydatków Państwowego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego – Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

Stosownie do postanowień art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późniejszymi zmianami) z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Z uwagi na stan faktyczny sprawy przedmiotem zainteresowania jest dopuszczalny zakres przedmiotowy pomocy finansowej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „*istota pomocy finansowej udzielanej pomiędzy j.s.t. sprowadza się do przekazania środków z budżetu jednej jednostki do budżetu innej jednostki z przeznaczeniem na sfinansowanie jej zadań. (...) Pomoc finansowa może być przekazywana na dofinansowanie zarówno własnych zadań bieżących, jak i zadań inwestycyjnych oraz zakupów inwestycyjnych innej j.s.t. Przedmiot pomocy finansowej wyznaczają przepisy ustaw normujących prawne granice działania j.s.t. otrzymującej pomoc. Nie można zatem udzielić pomocy na zadania wykraczające poza prawne granice działania tej jednostki. Szukając ograniczeń pomocy finansowej, należy wskazać, że j.s.t. może jej udzielić innej j.s.t. tylko na zadania publiczne realizowane przez tę jednostkę z mocy obowiązujących przepisów.*" (tak: K. Sawicka [w:] ustawa o finansach publicznych. Komentarz – praca zbiorowa pod red. Z Ofiarskiego, WKP 2019 – komentarz do art. 220, teza 2.).

W celu rozstrzygnięcia zagadnienia stanowiącego przedmiot skierowanego do Izby zapytania wyjaśnienia w pierwszej kolejności wymaga, czy zadania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego są zadaniami publicznymi realizowanymi przez powiat z mocy obowiązujących przepisów. Odwołać się w tym miejscu należy do przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2018r. poz. 995 z późn. zm.). Art. 4 ust. 2 powołanej ustawy stanowi, że do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Wskazać zatem należy w tym kontekście na postanowienia art. 80 ust. 2 pkt 1), art. 81, art. 81a, art. 81c, art. 83 ust. 1

i art. 84 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (t.j.Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.) określające powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organ wykonujący zadania nadzoru budowlanego, obowiązki i uprawnienia organów nadzoru budowlanego i wykonywanie przez te organy czynności kontrolnych oraz właściwość rzeczową i zadania tych organów. Zauważyć przy tym należy, że wskazane zadania nie są zadaniami należącymi do zakresu działania powiatu jako zdania z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, albowiem nie określają ich w ten sposób przepisy ustawy Prawo budowlane.

W konsekwencji za zadania publiczne powiatu uznać należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawie Prawo budowlane zadań powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

W związku z powyższym powstaje pytanie czy dopuszczalne jest udzielenie pomocy finansowej przez gminę na rzecz powiatu z przeznaczeniem nie na zadania powiatu lecz na zadania, które są zadaniami rządowymi finansowanymi z budżetu Państwa, to jest na realizację bieżących wydatków powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.
W pierwszej kolejności należy poczynić dwa zastrzeżenia:

1) zapewnienie wykonywania określonych w ustawie Prawo budowlane zadań i kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest zadaniem powiatu, a nie zadaniem rządowym, co wyjaśniono wyżej;
2) udzielenie pomocy finansowej przez gminę na rzecz powiatu można by rozważać nie tyle na realizację bieżących wydatków powiatowego inspektora nadzoru budowlanego ile na zapewnienie wykonywania określonych w ustawie Prawo budowlane zadań i kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Przechodząc do analizy zagadnienia wskazać należy, że stosownie do postanowień art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zmianami) w szczególności gminy mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Zakwalifikowanie zapewnienia wykonywania określonych w ustawie Prawo budowlane zadań i kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako zadania publicznego powiatu umożliwiałoby w konsekwencji udzielanie pomocy finansowej powiatowi przez gminę na jego realizację na podstawie art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z zachowaniem określonych przepisami prawa obowiązującego trybu i procedur. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że *„pomoc ta stanowi wydatek budżetowy gminy (związku międzygminnego lub stowarzyszenia gmin) - art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p., art. 220 u.f.p., określony w art. 47 ust. 1 u.doch.j.s.t. jako dotacja na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego. Takie stanowisko zaaprobował NSA w wyroku z 24 listopada 2011 r. (II GSK 1253/2010, LexisNexis nr 5801793); WSA w Gliwicach w wyroku z 8 grudnia 2010 r. (III SA/Gl 1583/10, CBOSA).*
Gmina (rada gminy) samodzielnie decyduje o upoważnieniu do dokonania danego wydatku. Podjęta w tej sprawie uchwała rady gminy podlega wykonaniu przez organ wykonawczy gminy. Gmina jednak nie jest niezależna w podejmowaniu takiej uchwały. Niedopuszczalne jest udzielenie pomocy finansowej na rzecz międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych lub regionalnych albo jednostek samorządu terytorialnego innych państw (tak wyrok NSA z 6 maja 1998 r., I SA 1409/97, LexisNexis nr 339560).
Pomoc może być udzielona na dowolny cel, ważne jest, aby uchwała rady gminy wskazywała, na co przeznaczona będzie pomoc oraz w jakiej formie zostanie udzielona." (tak: K. Bandarzewski, I. Niżnik - Dobosz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz – praca zbiorowa pod red. P. Chmielnickiego, LexisNexis 2013 – komentarz do art. 10, teza 8.).

W doktrynie zwraca się również uwagę, że *„Zasadę wzajemnej pomocy, wyrażoną w ust. 2 komentowanego przepisu, wprowadził art. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy - Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 123, poz. 775), jako pochodną doświadczeń tragicznej powodzi, która nawiedziła Polskę w lipcu 1997 r. Stąd w jego treści*

ograniczono potrzebę udzielania pomocy do przypadków klęsk żywiołowych, nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, katastrof lub innych zdarzeń losowych. Obecne brzmienie tego przepisu jest ogólniejsze, przez co zezwala na udzielanie pomocy także poza przypadkami stanów kryzysowych. Zawsze jednak działalność ta, w tym zwłaszcza przekazywanie środków finansowych, musi mieć charakter pomocy, czyli "działania wspierającego w trudnej lub niebezpiecznej sytuacji, ciężkim wysiłku itp." (SWJP, t. 2, s. 94-95)." (tak: A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd, IV, LEX 2012 – komentarz do art. 10, teza 7.).

Odnosząc się jeszcze do powołanego w skierowanym do Izby zapytaniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2015r., V CSK 304/14 z dnia 5 marca 2015r. zwrócić należy uwagę, że jak wskazano wyżej - zapewnienie wykonywania określonych w ustawie Prawo budowlane zadań i kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest zadaniem powiatu. W wyroku Sądu Najwyższego wskazuje się, że to zadania i kompetencje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie stanowią zadań powiatu, nie zaś zapewnienie ich realizacji. Odróżnienie tej kwestii pozwala, w ocenie Izby, na prawidłowe rozstrzygnięcie kwestii udzielania ewentualnej pomocy finansowej powiatowi przez gminę. Zauważyć także należy, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie, a wyłącznie wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 52 ustawy z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie /Dz.U. z 2017r. poz. 2234 z późn. zm./ w związku z art. 80 ust. 2 pkt 2) i 87 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). Ponadto, mając na względzie postanowienia art. 2 pkt 6) ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, kontrowersyjne wydaje się przyjęcie, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, a to z uwagi na okoliczność, że przypisane mu zadania i kompetencje w ustawie Prawo budowlane nie są określone w tej ustawie jako zadania administracji rządowej.

Mając powyższe na względzie, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, za dopuszczalną uznać należy, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 220 ustawy o finansach publicznych, pomoc finansową Gminy na rzecz Powiatu z przeznaczeniem na zapewnienie wykonywania określonych w ustawie Prawo budowlane zadań i kompetencji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jako ustawowego zadania Powiatu, z zastrzeżeniem dochowania określonych przepisami prawa trybu i procedur oraz przyjęcia wyjątkowości tej pomocy, determinowanej rzeczywiście trudną sytuacją finansową Powiatu.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi informuje jednocześnie, że z uwagi na brak uprawnień w zakresie dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, stanowisko wyrażone w niniejszym piśmie, udzielone w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej, nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk