

POSTULATY SKARBNIKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SPRAWIE ZADAŃ ZLECONYCH DLA J.S.T.

1. Opracowanie ujednoliconego katalogu zadań zleconych dla każdego szczebla samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego od wielu lat domagają się aby rozproszone w różnych ustawach zadania zlecone zostały ujednolicone w jeden akt prawny – Katalog Zadań Zleconych. System prawa powinien być jasny i klarowny i nie budzić żadnych wątpliwości.

Narzucane niejednokrotnie zadania przez wojewodów do realizacji samorządom jako zadania własne często powodują albo sprzeciw samorządów, albo przyjęcie ich do realizacji i zabezpieczenie środków w budżecie samorządu na ten cel. Takie stanowisko prowadzi albo do sporów sądowych, albo uchwały budżetowe są uchylane przez RIO w ramach nadzoru. W konsekwencji, sądy orzekają, że jest to zadanie zlecone i na ten cel wojewoda musi zapewnić środki. Przykładem jest narzucanie Powiatom sfinansowanie usług tzw. „lekarza koronera”, (patrz Uchwała Nr 9.163.2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 roku uznająca za nieważną uchwałę Powiatu określającego wydatki budżetu z przeznaczeniem na świadczenie usług lekarza, tzw. lekarza „koronera”).

Innym przykładem jest odstrzał dzików podejmowany przez samorząd (patrz Wyrok WSA sygn.. akt V SA/WA 1133/14 z 16 czerwca 2014r., z uzasadnienia, którego wynika, że jest to zadanie z zakresu administracji rządowej sprawowane przez samorząd województwa). Niektóre zadania realizowane przez samorzady nie są sprecyzowane w ustawie i nie jest jasne czy są to zadania zlecone czy własne. Zadanie realizowane jest przez samorząd ze środków własnych a z treści ustawy wynika, że jest to zadanie zlecone np. zadania z zakresu architektury realizowane przez powiaty, gdzie ustawodawca wielokrotnie odwołuje się do Starosty jako organu, podczas gdy Starosta jako organ występuje tylko jako reprezentant Wojewody. Takich przykładów jest wiele i stworzenie katalogu zadań zleconych w ramach uzgodnień międzyresortowych rozwiązałoby panujący bałagan prawny.

2. Umożliwienie samorządom wspólnej realizacji zadań zleconych lub wzajemnego dokonania podziału tych zadań między samorządami na podstawie zawartych, obustronnych porozumień.

Sytuacja dotyczy bardziej małych, sąsiadujących ze sobą J.S.T. Samorzady potrafią dobrze gospodarować własnymi środkami i w ramach sąsiedztwa mogłyby się podzielić zadaniami np. w jednej gminie utworzyć wspólny dla obu gmin Urząd Stanu Cywilnego, a w zamian druga realizowałaby inne zadanie. Nawet jeśli nie byłoby ekwiwalentnej wymiany zadań, to gmina przekazująca drugiej gminie do realizacji swoje zadania z zakresu USC mogłaby udzielić pomocy finansowej na to zadanie, na obsługę swoich mieszkańców. Niestety obecny stan prawny nie pozwala udzielić pomocy finansowej na zadanie zlecone, przez co nieefektywnie jest wykorzystywany etat Kierownika USC i sytuacja jest patowa. Dotacja na to zadanie jest niewystarczająca i gmina zmuszona jest angażować na to zadanie swoje środki finansowe, co jest sprzeczne z prawem.

3. Zapewnienie przez Państwo 100% dotacji celowych dla samorządów na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zgodnie z art. 49 ustawy o dochodach J.S.T., umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie tych zadań przez samorzady.

Należy stwierdzić, że jest to jeden z najważniejszych postulatów z zakresu zadań zleconych do realizacji samorządom. Niestety od początku istnienia dwu a następnie trójszczeblowego samorządu terytorialnego nie został on nigdy rozwiązany a Wojewodowie, którzy powinni być wzorem przestrzegania prawa notorycznie je łamią. Samorzady na zadania zlecone co roku ze środków własnych wydają miliony złotych więcej ponad przyznaną dotację, a niestety ustawodawca w art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na Państwo nakłada obowiązek zabezpieczenia zleceńobiorcy środków w pełnej wysokości.

Art. 49. Ustawy o dochodach j.s.t.

1. 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.

[...]

5. Dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

Również do środków zleconych finansowanych z dotacji odsyła nas ustawa o finansach publicznych w art.249.

Art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, mówi, że

*„W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego: opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, **przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym** oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa”.*

Niestety jest to tylko część planu finansowego, gdyż obejmuje tylko środki z dotacji, a nie cały plan finansowy dotyczący zadań zleconych. Jaki więc sens ma taki plan dla Wojewody. Plan finansowy na całość zadań zleconych byłby większy o środki, które samorząd dopłaca mimo, że przepisy tego nie dopuszczają.

Szacujemy, że w skali kraju zaniżona kwota dotacji na zadania zlecone może sięgać kilku miliardów złotych.

W tym miejscu należy przywołać wyrok Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 15 września 2015 roku (sygn. akt II GSK 2218/14), zgodnie z którym cyt. „... *nie ma podstaw, aby omawiane zadania jednostka samorządu terytorialnego finansowała z własnego budżetu, choćby tymczasowo. Wymagana jest tutaj przejrzystość w zakresie wydatkowania środków publicznych. Z własnego budżetu jednostka samorządu terytorialnego finansuje tylko zadania wchodzące w zakres ustawowo określonych jej zadań własnych”.*

Niejednokrotnie uchwały takie uchylane są przez Regionalne Izby Obrachunkowe, a gdy dochodzi do sporu sądowego, sądy podtrzymują stanowiska RIO (patrz II GSK 2218/14 - Wyrok NSA z dnia 15.09.2015 r.).

Paradoksalne jest to, że samorzady nie mogą odmówić realizacji zadań zleconych tłumacząc się brakiem środków i sytuacja staje się bez wyjścia. Wiele samorządów decyduje się na drogę sądową z Wojewodą i w ostateczności wygrywa proces. Sądzimy, że nie jest to właściwe rozwiązanie, a Rząd w imieniu którego występuje Wojewoda powinien wspierać samorzady, a nie z nimi się sądzić.

Należy zauważyć, że na skutek niedofinansowania geodezji które jest zadaniem zleconym dla powiatów, opóźnia się w konsekwencji realizacja wielu gminnych zadań inwestycyjnych. Z powodu nie wykonania zadań geodezyjnych przez powiat będących podstawą dla gmin do opracowania planów inwestycyjnych nie ma możliwości realizacji zadań w gminach.

Ponadto ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez powiaty, jako zadanie zlecone, poprzez braki w finansowaniu tego zadania opóźnia wprowadzanie zmian geodezyjnych co ma przełożenie na sposób opodatkowania podatkiem od nieruchomości, który jest podstawowym dochodem gmin.

6. Kwoty przyznane na realizację zadań zleconych powinny być ustalane w oparciu o średnie krajowe wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku

poprzedzającym rok budżetowy z uwzględnieniem założonego w ustawie budżetowej na dany rok wskaźnika inflacji.

Kalkulacja i wycena zadań zleconych powinna być oparta na średnim krajowym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej poprzedzającym planowany rok budżetowy z uwzględnieniem założonego w ustawie budżetowej na dany rok wskaźnika inflacji. Uchroni to samorządy przed koniecznością podejmowania decyzji o dopłacie z własnych środków co jak wyżej wykazano jest sprzeczne z prawem.

Wnioski zebrał i opracował na podstawie panelu dyskusyjnego podczas VI Krajowego Kongresu Forów Skarbników 12 – 13 marca 2024 r. w Warszawie: Wiesław Miłkowski – Skarbnik Powiatu Otwockiego, Członek Zarządu Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy FRDL.