



GMINA OSTRÓDA

Ostróda, dnia 13 listopada 2019 r.

Nasz znak: IRL.7240.14.2018/2019

**Pan
Zbigniew Michalak
Burmistrz Miasta Ostróda
ul. Adama Mickiewicza 24
14-100 Ostróda**

W załączeniu przekazuję wyjaśnienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 października 2019 r., RIO.III.072-116/2019 na zapytanie Wójta Gminy Ostróda z dnia 16 października 2019 r., znak: OSO.033.31.2019 **potwierdzające stanowisko Gminy Ostróda** w kwestii dopuszczalności ustalenia dotacji na finansowanie publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy w wysokości niższej niż należna Spółce rekompensata.

W ww. wyjaśnieniu Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie stwierdziła, że to **gminy, w ramach porozumienia międzygminnego, ustalają wysokość dotacji celowej akceptowalnej przez obie strony porozumienia. Brak jest podstaw prawnych, aby gmina przejmująca i realizująca zadanie udzielała gminie przekazującej pomoc finansową w wysokości środków zapewniających sfinansowanie zadania w wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów.** RIO powołała się przy tym na poglądy doktryny, z których wynika, że *nie ma przeszkód, aby gminy przekazywały mniejsze środki - w stosunku do tych, które musiałyby wydać samodzielnie realizując zadania - na wykonanie przekazanych zadań (...). W szczególności, jeśli wszystkie strony wyrażą na to zgodę, gminy mogą przekazywać sobie mniejsze środki, (...) niektóre gminy mogą nawet nie przekazywać żadnych środków* (pełna treść wyjaśnień i zapytania w załączeniu).

W tym stanie rzeczy należy wskazać, że Pana argumentacja dotycząca konieczności wypowiedzenia Gminie poprzedniego porozumienia oraz zawarcia obecnego pod warunkiem udzielenia Gminie pomocy finansowej, **była od początku wadliwa**, na co wielokrotnie, bezskutecznie zwracałem uwagę. Pozostawienie dotacji należnej od Gminy na poziomie 5,00 zł było możliwe i prawidłowe, natomiast pozbawione podstaw prawnych jest narzucone przez Pana rozwiązanie polegające na udzieleniu Gminie pomocy finansowej. Mając powyższe na uwadze, w celu doprowadzenia wzajemnych rozliczeń do stanu zgodnego z prawem, w załączeniu przesyłam sporządzony w czterech egzemplarzach aneks do porozumienia zawartego w dniu 09.10.2019 r., obniżający dotację należną od Gminy do poziomu 5,00 zł za 1 wozokilometr. Jednocześnie załączam projekt porozumienia o rozwiązaniu umowy o pomocy finansowej, która w świetle wyjaśnień RIO w Olsztynie, nie jest prawnie dopuszczalna.

Do wiadomości:

Pan Jacek Dudzin
Przewodniczący Rady Miejskiej w Ostródzie
wraz z załącznikami

WÓJT
Bogusław Fijas
Bogusław Fijas



GMINA OSTRÓDA

Załączniki:

- zapytanie Wójta Gminy Ostróda z dnia 16 października 2019 r., znak: OSO.033.31.2019;
- wyjaśnienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 października 2019 r., RIO.III.072-116/2019

Ostróda, dnia 16 października 2019 r.

Nasz znak: OSO. 033.31.2019

**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Olsztynie
Al. Marszałka J. Piłsudskiego 32
10-578 Olsztyn
ePUAP2: /RIO_OLSZTYN/SkrytkaESP**

Na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 561 z późn. zm.) zwracam się z prośbą o udzielenie wyjaśnień w zakresie stosowania art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) w zw. z art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1503 z późn. zm.), tj.:

- czy w przypadku zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego organizacji publicznego transportu zbiorowego, gminy mogą ustalić dotację na realizację ww. zadania wg przyjętej przez siebie proporcji, niezależnie od wysokości rekompensaty wynikającej z umowy wykonawczej zawartej pomiędzy gminą przejmującą zadanie a operatorem będącym podmiotem wewnętrznym, tj. Spółką ze 100% udziałem tej gminy, bez konieczności wyrównania różnicy w formie pomocy finansowej, o której mowa w art. 220 ustawy o finansach publicznych?
- czy też w przypadku ustalenia dotacji w niższej wysokości niż rekompensata dochodzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Pytanie dotyczy następującego stanu faktycznego:

Gmina Ostróda (zwana dalej Gminą) oraz Gmina Miejska Ostróda (zwana dalej Miastem), w oparciu o stosowne uchwały organów stanowiących, zawarły w dniu 31 grudnia 2018 r. porozumienie w sprawie powierzenia Miastu w 2019 roku zadania publicznego w postaci organizacji lokalnego transportu zbiorowego na terenie Gminy (wykonywanego łącznie z komunikacją miejską). Strony przewidziały, że na realizację zadania Gmina przekaże Miastu dotację wg stawki 5,00 zł za 1 wozokilometr przejechany na terenie Gminy. Ponadto określiły szacunkową ilość wozokilometrów oraz ustaliły rozliczenie dotacji w oparciu o faktycznie przejechane wozokilometry na terenie Gminy w okresie obowiązywania porozumienia. Miasto wykonywało ww. zadanie poprzez operatora - podmiot wewnętrzny - Spółkę ze 100% udziałem Miasta. W umowie wykonawczej zawartej przez Miasto ze Spółką obowiązywała wysokość rekompensaty, należnej zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 2016 z późn. zm.) na poziomie 5,00 zł za 1 wozokilometr.

W dniu 1 sierpnia 2019 r. Burmistrz Miasta podpisał kolejną umowę wykonawczą z ww. operatorem, przewidując stawkę rekompensaty w kwocie 7,76 zł za każdy wozokilometr zarówno na terenie Gminy, jak i Miasta (pomimo że stawka dotacji należnej od Gminy w tym

okresie wynosiła 5,00 zł). Wobec sprzeciwu Gminy na zwiększenie wysokości dotacji w trakcie obowiązywania porozumienia, porozumienie to zostało przez Burmistrza Miasta wypowiedziane ze skutkiem na 06.09.2019 r. Zdaniem Burmistrza, nie jest prawnie dopuszczalna sytuacja, w której dotacja od Gminy jest niższa niż rekompensata określona w umowie wykonawczej, gdyż Miasto udziela wówczas pomocy finansowej bez stosownej uchwały. Stanowisko Burmistrza nie jest jednak w tym zakresie konsekwentne, gdyż sytuacja taka miała miejsce w następstwie jego działań w okresie od 01.08.2019 r. do 06.09.2019 r., tj. po podpisaniu umowy wykonawczej ze Spółką przewidującej rekompensatę na kwotę 7,76 zł za 1 km, przy obowiązującej stawce dotacji od Gminy na kwotę 5,00 zł.

Wobec nasilających się protestów społecznych o przywrócenie komunikacji, w dniu 9 października 2019 r., Gmina wyraziła zgodę na zawarcie kolejnego porozumienia na realizację ww. zadania przez Miasto w okresie od 10.10.2019 r. do 31.12.2019 r., przewidującego stawkę dotacji na kwotę 7,76 zł za 1 wozokilometr (czyli tyle ile wynosi rekompensata). Jednocześnie Rada Miejska w Ostródzie podjęła uchwałę o udzieleniu Gminie pomocy finansowej w kwocie różnicy pomiędzy stawką dotacji 5,00 zł a rekompensaty 7,76 zł. Tym samym powstała sytuacja, w której Gmina na realizację zadania będzie przekazywać Miastu dotację kalkulowaną wg stawki 7,76 zł, z czego sama będzie otrzymywać od Miasta dotację w formie pomocy finansowej na pokrycie kosztów realizacji tego zadania wg stawki 2,76 zł (celem wyrównania różnicy pomiędzy stawką dotychczasową 5,00 zł a podwyższoną 7,76 zł).

W ocenie Gminy, w świetle art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) w zw. z art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1503 z późn. zm.) prawnie dopuszczalnym było pozostawienie w porozumieniu stawki dotacji na poziomie 5,00 zł za 1 km przejechany na terenie Gminy, pomimo ustalenia przez Miasto w umowie wykonawczej ze Spółką kwoty rekompensaty w wysokości 7,76 zł, bez udzielenia Gminie pomocy finansowej. Zgodnie z powołanym art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek **udziału w kosztach** realizacji powierzonego zadania. Jak wskazuje się w doktrynie, nie ma ustawowo określonych zasad partycypacji w finansowaniu przekazanych zadań. Gmina przekazująca realizację zadań publicznych będzie brać udział w kosztach wykonywania zadań **według parytetu** określonego w treści porozumienia. Nie ma przeszkód, aby gminy przekazywały mniejsze środki - w stosunku do tych, które musiałyby wydać samodzielnie realizując zadania - na wykonanie przekazanych zadań (tak: Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz Opublikowano: LexisNexis 2013). Na powyższe wskazuje również brzmienie art. 46 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe **w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia**, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Ponadto wymaga zauważenia, że przepis art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na udział w kosztach realizacji zadania, podczas gdy w przypadku zadania rządowego, bądź z zakresu właściwości powiatu lub województwa, zgodnie z art. 8 ust. 3 tej ustawy Gmina otrzymuje środki finansowe **w wysokości koniecznej do wykonania zadań**, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a. Zdaniem Gminy, rozróżnienie to nie jest przypadkowe i dopuszcza przy realizacji zadania w ramach porozumienia międzygminnego ustalenie dotacji na poziomie określonym przez Gminy, uwzględniającym wyłącznie koszty bezpośrednio związane z realizacją zadania na terenie Gminy, bez względu na wysokość rekompensaty wynikającej z umowy wykonawczej ze Spółką. Ewentualną różnicę ponosi

wówczas Gmina przejmująca zadanie, bez konieczności udzielania pomocy finansowej Gminie przekazującej, co wynika z istoty porozumienia międzygminnego. Należy także zauważyć, że dotacja i rekompensata nie są to pojęcia tożsame. Przy wyliczeniu rekompensaty uwzględnia się wszystkie koszty działalności Spółki, również te powstałe pomiędzy Miastem i Spółką, na które Gmina nie ma wpływu, np. czynsz dzierżawny należny Miastu z tytułu wydzierżawienia Spółce autobusów pozyskanych w ramach projektu unijnego, który per saldo zmniejsza obciążenie Miasta z tytułu rekompensaty. Dodatkowo w rekompensacie uwzględnia się tzw. rozsądny zysk, będący również pojęciem ocennym. Kwestie rozliczeń Miasta ze Spółką nie powinny obciążać Gminy, gdyż ta w ramach dotacji ma prawo pokrywać koszty bezpośrednio ponoszone na realizację transportu zbiorowego na terenie Gminy i nie zachodzą podstawy do jakiegokolwiek pomocy finansowej w tym zakresie. Względnie rekompensata winna być osobno kalkulowana dla zadania gminnego, tak aby jej wyliczenie uwzględniało wyłącznie koszty realnie i bezpośrednio związane z organizacją komunikacji na terenie Gminy, a nie ogólnym funkcjonowaniem Spółki.

Proszę o zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii, z uwagi na fakt, iż ww. problem pozostaje nadal aktualny w związku z negocjowaniem przez Gminę i Miasto porozumienia na 2020 rok. Nadmieniam, że Gmina chce wywiązać się z obowiązku udziału w kosztach realizacji zadania, ale wyłącznie tych realnie ponoszonych na funkcjonowanie komunikacji na terenie Gminy, bez otrzymywania pomocy finansowej od Miasta. Obecnie jest to niemożliwe, z uwagi na twierdzenie Burmistrza Miasta, że ustalenie dotacji należnej od Gminy w niższej wysokości niż rekompensata stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

WOJT
Bogusław Fijas
Bogusław Fijas



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

10-578 Olsztyn, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32

tel. (89) 675-52-20
fax. (89) 527-08-86

WKGF (89) 535-03-88

RIO.III.072-116/2019

Olsztyn, dnia 29 października 2019 r.

URZĄD GMINY OSTRÓDA	
Olsztyn, dnia 29 października 2019 r.	
Wpł. 2019 11 04	
Referat	050
L. cz.	3512/19

Pan
Bogusław Fijas
Wójt
Gminy Ostróda

W odpowiedzi na pismo nr OSO.033.31.2019 z dnia 16 października 2019 r., w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego dotyczącego organizacji publicznego transportu zbiorowego i udziału w kosztach realizacji tego zadania, Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie wyjaśnia, co następuje:

Zgodnie z art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm./, zwanej dalej u.s.g., gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Art. 10 u.s.g. stanowi, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm./, zwanej dalej u.f.p., w myśl którego z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

Zgodnie z art. 126 u.f.p., dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Stosownie do art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego /Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm./, jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Jak wskazano w komentarzu: „*Nie ma przeszkód, aby gminy przekazywały mniejsze środki - w stosunku do tych, które musiałyby wydać samodzielnie realizując zadania - na wykonanie przekazanych zadań*” /P. Chmielnicki Paweł, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Opublikowano: LexisNexis 2013/.

Podobnie w komentarzu autorstwa Pana B. Dolnickiego czytamy: „*Gmina przekazująca zadanie traci związane z nim uprawnienia i obowiązki (z wyjątkiem finansowania realizacji). Jedynym obowiązkiem gminy przekazującej zadanie jest udział w kosztach jego realizacji. Nie ma jednak ustawowo określonych zasad partycypacji w finansowaniu przekazanych zadań ani w ewentualnych udziałach w zyskach. Dlatego powinno być to uregulowane w samej treści porozumienia*” /B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Opublikowano: WKP 2018/.

Czy też „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa” pod red. prof. zw. dr hab. R. Hauser, prof. zw. dr hab. Z. Niewiadomski: „Porozumienie powinno określać zasady uczestnictwa gmin w ewentualnych dochodach związanych z realizacją przekazanych zadań. W szczególności, jeśli wszystkie strony wyrażą na to zgodę, gminy mogą przekazywać sobie mniejsze środki – w stosunku do tych, które musiałyby wydać samodzielnie, realizując zadania – na wykonanie przekazanych zadań, niektóre gminy mogą nawet nie przekazywać żadnych środków”.

Na podstawie powyższego gminy, w ramach porozumienia międzygminnego, ustalają wysokość dotacji celowej akceptowalnej przez obie strony porozumienia.

Brak jest podstaw prawnych, aby gmina przejmująca i realizująca zadanie udzielała gminie przekazującej pomoc finansową w wysokości środków zapewniających sfinansowanie zadania w wysokości rzeczywiście ponoszonych kosztów.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze w piśmie nr RIO.II.K.071.22.2018 z dnia 17 sierpnia 2018 r. dokonała wykładni art. 220 ust. 1 u.f.p.: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w ramach swobody decyzyjnej, wynikającej z przyznania daleko idącej autonomii w samostanowieniu o sprawach wspólnoty, ograniczonej wyłącznie obowiązującymi normami prawa, może podjąć działania polegające na przekazaniu środków pieniężnych w taki sposób, by otrzymująca tę pomoc jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie wykorzystwała je na realizację zadań własnych, zgodnie z wolą dysponenta tych środków (pomoc finansowa w formie dotacji celowej). Do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy określenie celu udzielanej pomocy. Może on być dowolny, o ile dotyczy zadań publicznych niewykraczających poza granice działania beneficjenta (danej jst)”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2015 r. /sygn. II GSK 207/14/ stwierdził: „Regułą powinno być ograniczenie tej pomocy /czyt. art. 220 ust. 1 i ust. 2 u.f.p. w zw. z art. 10 ust. 2 u.s.g./ do przypadków, gdy jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie samodzielnie zrealizować cięższych na nich zadań publicznych będących ich zadaniami własnymi. Pomoc ta może być udzielana na zasadzie przesunięcia środków pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na tym samym poziomie (między gminami), a także na różnych poziomach (gmina – województwo). Jednakże może być ona przyznana wyłącznie na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego”.

Wyżej przytoczone przepisy u.s.g. normujące zasady współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego nie dają podstaw do udzielenia, przez gminę przejmującą zadanie w drodze porozumienia, pomocy finansowej gminie powierzającej to zadanie.

Innymi słowy, udzielanie pomocy finansowej, o której mowa w przedmiotowym piśmie, jest nieuzasadnione.

Udzielając pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego, należy stosować normy prawne wynikające z art. 254 pkt 3 u.f.p., zgodnie z którym dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W tym miejscu należy wskazać, że Izba nie ma uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa. W związku z tym niniejsze wyjaśnienie należy potraktować, jako stanowisko Izby, które nie jest wiążące dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnienia, jak również dla organów rozstrzygających w konkretnych sprawach.


PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Iwona Bendorf-Bundorf