

Wrocław, dnia 5 grudnia 2019 r.

P.WR.54.58.2019

Pani  
**Karolina Bardowska**  
Wójt Gminy Zagrodno

**Urząd Gminy w Zagrodnie**  
**Zagrodno 52**  
**59-516 ZAGRODNO**



W dniu 20 listopada 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęło pismo, w którym zwraca się Pani o wydanie interpretacji w zakresie prawnych możliwości „ufundowania przez Wójta Gminy Zagrodno ze środków na promocję jednostek budżetowych 420 paczek mikołajkowych dla uczniów Zespołu Szkolno-Przedszkolnego”. Jednocześnie prosi Pani o zajęcie stanowiska (w przypadku odpowiedzi twierdzącej co do powyższego), „czy w wyniku braku możliwości kadrowych tut. Urzędu możliwe jest zwiększenie planu finansowego jednostki, bądź dokonanie stosownych zmian w planie jednostki budżetowej w taki sposób, aby jednostka oświatowa sporządziła paczki dla swoich podopiecznych we własnym zakresie”.

W związku z powyższym wyjaśniam, co następuje:

Zgodnie z unormowaniami zawartymi w art. 1 ust. 4 i art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), zwanej dalej „u.r.i.o.” Izba prowadzi działalność informacyjną w zakresie objętym nadzorem i kontrolą oraz udziela wyjaśnień na wystąpienia podmiotów, wymienionych w art. 1 ust. 2 tej ustawy w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Do ustawowo określonych kompetencji regionalnych izb obrachunkowych nie należy rozstrzyganie indywidualnych spraw oraz wydawanie opinii prawnych na wystąpienia podlegających jej nadzorowi jednostek.

Odnosząc się ogólnie do przedstawionego problemu należy zauważyć, że stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), zwanej dalej „u.f.p.”, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Według art. 216 ust. 2 u.f.p., wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje na ścisłe powiązanie wydatku budżetowego z finansowaniem zadania publicznego (własnego) wyłącznie takiego, które zostało określone w odrębnym przepisie. Zatem legalność wydatku budżetowego musi zostać oceniona w kontekście zadań własnych określonych przepisami prawa. Z kolei zadania własne jednostki samorządu terytorialnego określone są przez samorządowe ustawy ustrojowe. Zgodnie zaś z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), zwanej dalej „u.s.g.” do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Stosownie do art. 7 ust. 1 u.s.g., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gmin. Natomiast w pkt 18 ww. jednostki redakcyjnej aktu prawnego ustawodawca określił jako zadania własne sprawy promocji gminy.

Zasada domniemania zadań i kompetencji gminy w jej praktycznym stosowaniu budzi kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych oraz sądów administracyjnych. Prezentowane stanowiska charakteryzują się różnym pojmowaniem tej zasady w kontekście zasady legalizmu. Dominuje przy tym stanowisko, zgodnie z którym gmina nie może dowolnie wykreować zadań publicznych, które mają charakter lokalny, a których ustawa nie przekazała żadnemu innemu podmiotowi. Mogą być to jedynie takie zadania, które są

zobiektywizowane, to jest znajdują podstawę prawną, lecz brak jest wyraźnie wskazanego przez ustawodawcę podmiotu posiadającego kompetencje do ich wykonywania.

W istocie środki i metody promocji jednostki samorządu terytorialnego nie są nigdzie ustawowo uregulowane. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 marca 2000 r. (sygn. akt II SA/Ka 2407/99) wskazano, że „Żaden powszechnie obowiązujący akt rangi ustawowej nie reguluje kwestii promocji powiatu i nie określa kompetencji organów tej jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tego zadania.”. Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2011 r. (sygn. akt II GSK 800/10) zostało zaakcentowane, że „Promocja powiatu to takie działania jego władz w stosunku do społeczności lokalnej, które polegają na przekazywaniu odbiorcom informacji o powiecie, poszerzających ich wiedzę o powiecie i budujących jego pozytywny wizerunek”, jak również, że „W tym ogólnym zaczerpniętym z języka potocznego określeniu promocji podkreśla się cel podejmowanych działań, nie mają natomiast znaczenia środki użyte do jego osiągnięcia, pod warunkiem, że są zgodne z prawem.”.

Do gminy należy zatem ocena, jak zadanie własne z zakresu promocji gmina będzie wykonywała, w szczególności, jakie narzędzia i metody do tego wykorzysta. Nie oznacza to jednak, że przy realizowaniu tego typu wydatków można pominąć zasady dokonywania wydatków wynikające z art. 44 ust. 3 i art. 254 pkt 3 u.f.p.

W świetle powołanego na wstępie art. 13 pkt 11 u.r.i.o., do spraw dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, nie można zaliczyć spraw związanych z kompetencjami organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym organu wykonawczego (wójta) w zakresie decyzyjności przy zmianach planu finansowego jednostki. W toku wykonywania budżetu wszelkie jego zmiany powinny natomiast być realizowane z zachowaniem wymogów określonych w Dziale V Rozdziale 4 u.f.p. i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2010 r. poz. 1718).

Przedstawiając powyższe informuję, że Izba nie posiada ustawowych kompetencji do dokonywania obowiązującej wykładni przepisów prawa. Ze względu na przedmiotowy zakres działalności Izby, jak również to, że jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wyjaśnienia Izby nie są wiążące dla wnioskującego o ich udzielenie, jak i innych organów.

PREZES  
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
we Wrocławiu  
*Lucyna Hadas*