

**Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu,
ul. Ofiar Oświęcimskich 5, 50-069 Wrocław**

**WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH
PUBLICZNYCH**

A. PODSTAWA PRAWNA UDZIELENIA WYJAŚNIEŃ
Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)
B. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIEŃ W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA
Art. 4 ust. 2 i art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) – dalej „ufp”; Art. 54 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 65 i art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – dalej „usg”; Art. 3 ust. 1-2a, art. 6c ust.1, art. 6h, art. 6m-6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 391) – dalej „ucpg”
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) Związek międzygminny rozważa możliwość wykonywania zadania publicznego w zakresie utrzymania czystości i porządku, w tym gospodarowania odpadami komunalnymi, na terenie gmin wchodzących w skład związku. Celem wykonywania zadania przez związek międzygminny w zakresie odbioru odpadów komunalnych jest jedynie prowadzenie przez związek spraw obsługi administracyjno-finansowej tego zadania bez pozbawiania gmin należnych opłat. Gminy zamierzają przekazywać związkowi jedynie składkę z tytułu realizacji tego zadania tak aby pokrywała ona koszty administracyjno-finansowe. Wątpliwości budzi kwestia stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy o finansach publicznych. Z jednej strony ustawodawca dopuszcza przejęcie zadań przez związek międzygminny (art. 3 ust.2a ucpg), a z drugiej strony wskazuje, iż opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi są dochodem gminy (art. 6r ust. 1 ucpg). Stąd wątpliwości dotyczące możliwości uznania tych opłat za dochód związku międzygminnego. Jednakże ustawa o samorządzie gminnym reguluje status związku i nie pozbawia go uzyskiwania dochodów. Podobnie ustawa o samorządzie gminnym stanowi, iż do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin (art. 73a ust.1 usg), a zatem związek posiada także dochody (art. 54 ust.1 usg). Z kolei przekazanie wykonywania zadań przez gminy na związek międzygminny bez zapewnienia dochodów narusza art. 54 usg. Wydaje się, iż powyższa kwestia powinna być uregulowana w statucie związku.
Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej W związku z powyższym podmioty uprawnione zadały następujące pytania: 1. Czy w świetle art. 64 ust. 3 usg w związku z art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 lit.a ucpg, samorząd gminny może przekazać w całości do realizacji dla związku międzygminnego zadania w tym zakresie, łącznie z uzyskiwaniem dochodów z tytułu wpływów z opłat za odbiór odpadów oraz ponoszeniem wydatków z tego tytułu ? 2. Czy w przypadku gospodarowania odpadami komunalnymi przez związek międzygminny opłaty z tytułu odbioru odpadów komunalnych mogą być przekazywane bezpośrednio przez odbiorców na rachunek gmin czy też opłaty te należy wpłacać na rzecz budżetu związku, a następnie związek przekazywałby dochody poszczególnym gminom ? 3. Czy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może stanowić dochód związku międzygminnego, czy też wyłącznie gmin ?

4. Czy związek międzygminny może realizować zadania polegające między innymi na prowadzeniu ewidencji, egzekucji w zakresie odbioru odpadów komunalnych ?
5. Czy związek międzygminny może gospodarować i w jakim zakresie opłatami z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi ?

D. STANOWISKO WNIOSKUJĄCEGO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowiska wnioskodawców do pytań przedstawionych w części C.

Gminy w celu realizacji zadań publicznych mogą tworzyć związki międzygminne, których szczegółowe zadania określa statut (rozdziale 7 usg).

Jeżeli zadaniem związku międzygminnego będzie gospodarka odpadami to gminy mogą w całości przekazać zadania w tym zakresie, a co za tym idzie również dochody z tytułu opłat za odbieranie odpadów komunalnych, które w art. 6 ust. 11 ucpg wskazano jako dochody budżetów gmin. Statut związku międzygminnego powinien określać sposób zapłaty opłat i podmiot na rzecz którego dokonuje się opłaty za gospodarowanie odpadami.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może stanowić dochód związku międzygminnego, skoro związek przejmuje prawa i obowiązki gmin, to dochód (opłata) jest elementem przejęcia praw i obowiązków gmin przez związek. Ze statutu związku powinno wynikać, że dochodami związku są wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Związek może wykonywać czynności określone w statucie, w tym polegające na prowadzeniu ewidencji i egzekucji należności w zakresie odbioru odpadów komunalnych i gospodarować pobranymi opłatami.

E. WYJAŚNIENIA REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ WE WROCŁAWIU UDZIELONE W TRYBIE ART. 13 PKT 11 USTAWY O REGIONALNYCH IZBACH OBRACHUNKOWYCH

Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Prawna możliwość utworzenia związku międzygminnego w celu wspólnego wykonywania zadań wynika z przepisu art. 64 ust. 1 usg. Związkowi mogą być przekazane wszelkie zadania publiczne gmin, zarówno te, których realizacja następuje w formach administracyjnoprawnych, jak i te, które mogą być realizowane w formach cywilnoprawnych (orz. WSA z 7.02.2011 r., II SA/Wr 559/10, lex nr 994086). Skutkiem tego przekazania jest przejście na związek praw i obowiązków gmin związanych z wykonywaniem powierzonych zadań (art. 64 ust. 3 usg). Z przekazaniem zadań musi też łączyć się zapewnienie środków na ich realizację. Ustawodawca nie określił jego formy prawnej. Zasady udziału gmin w kosztach realizacji powierzonych zadań powinny być określone w statucie związku (art. 67 ust. 2 pkt 6 usg). Mogą być ustalone dowolnie (K. Bednarzewski /w:/ Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2006, s. 539). Przepisy regulujące tworzenie i funkcjonowanie związków międzygminnych nie stanowią więc przeszkody do tego, aby gminy przekazały związkowi te dochody z powierzonej działalności, które same wydatkowałyby na jej prowadzenie.

Przeszkody takiej nie stanowią także przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w której wprost przewidziano możliwość wykonywania nałożonych nią obowiązków przez związek międzygminny (art. 3 ust. 2a). Przepisami art. 6 ust. 11 i 6 r ust. 1 ucpg ustawodawca przyznał gminom środki na realizację nałożonych zadań poprzez ustanowienie stosownych opłat dochodami gmin. Z przepisów tych nie wynika, że muszą one pozostać ich dochodami nawet wtedy, gdy zadania te zostały przekazane związkowi. Można powiedzieć, że przepisy te normują sytuację podstawową, a gdy chodzi o tworzenie związku – wyjściową. Gminy mogą przekazać związkowi opłaty, bo im samym one przysługują. Nie ulega wątpliwości, że środki finansowe – zasadniczo w wysokości tych opłat – powinny przekazać. Są one bowiem przeznaczone na pokrycie kosztów realizacji powierzonych zadań, a gdy chodzi o opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – tylko tych zadań (art. 6r ust. 2 ucpg; por. też W. Radecki, Komentarz do art. 6 (r) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Komentarz Lex 2012). Czy przekazanie tych środków powinno nastąpić pośrednio – poprzez dotację, czy bezpośrednio – poprzez przekazanie dochodów z opłat, nie zostało przez ustawodawcę przesądzone. Wobec tego mogą o tym zadecydować same gminy, poprzez odpowiedni zapis w statucie związku.

Na przepisy art. 6 ust. 11 i 6 r ust. 1 ucpg można też spojrzeć jako na przyznające gminom **prawo do opłat**. Skoro zaś opłaty te mają być w całości przeznaczone na utrzymanie czystości i porządku w gminach – jest to prawo gmin związane z wykonywaniem przekazanych związkowi zadań, które – z mocy art. 64 ust. 3 usg – zasadniczo powinno przejść na związek z mocy prawa. Nie przechodzi zaś *ex lege* dlatego, że decydujące znaczenie w tym zakresie ma statut związku (art. 67 ust. 2 pkt 6 usg). Gminom pozostawiono więc swobodę co do tego, czy przenieść to prawo na związek, czy nie. Nadzór nad uchwałami rad gmin o utworzeniu związku międzygminnego i przyjęciu jego statutu (lub jego zmiany) sprawują wojewodowie.

Rozstrzygnięcie problemu, czy odpowiedni organ związku przejmuje uprawnienia organu podatkowego w stosunku do opłat określonych w ucpg (zamiast wójta, burmistrza czy prezydenta miasta), nie należy do Izby. Zgodnie z art. 14 § 1 i art. 14a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 roku poz. 749), ogólny nadzór w sprawach podatkowych sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, który dąży jednocześnie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe. Minister do spraw finansów publicznych sprawuje również zwierzchni nadzór nad egzekucją administracyjną należności pieniężnych (art. 25 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2005 roku Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.) i w ramach tego nadzoru zapewnia jednolitość stosowania przepisów w zakresie postępowania egzekucyjnego i rozstrzyga spory o właściwość (P. Pietrasz, Komentarz do art. 25 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Lex 2010, t. 3.1. i 3.2.). Organami nadzoru nad egzekucją tych należności, a zarazem organami odwoławczymi dla postanowień wydanych przez nadzorowane organy egzekucyjne są też samorządowe kolegia odwoławcze (art. 23 § 3 i 4 pkt 1 powołanej ustawy).

Data udzielenia wyjaśnień

18 sierpnia 2012 r.

Podpis

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu
Lucyna Hanus
Lucyna Hanus