



## Uzasadnienie

1. Zgodnie z art. 128 ust 1 ustawy o finansach publicznych, udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego określają odrębne ustawy. Natomiast przepis art. 128 ust. 2 tej ustawy stanowi, że kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 % kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Powyższa regulacja budzi wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (zwaną dalej EKST). Zarówno w Konstytucji, jak i w EKST przewidziano regulacje, z których wynika, że udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych winien być „odpowiedni do przypadających im zadań” (art. 167 ust. 1 Konstytucji) oraz że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych „powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo” (art. 9 ust. 2 EKST). Przywołane przepisy posługują się klauzulami generalnymi, z których wynika jednak, że środki przyznane na realizację zadań własnych samorządu terytorialnego winny być adekwatne do zakresu tych zadań oraz powinny wystarczać na ich finansowanie na należyty (godziwym) poziomie.

W tym kontekście budzi wątpliwości przepis art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że co do zasady ustawodawca zdecydował, że odpowiedni poziom udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych winien zapewniać pokrycie do 80% kosztów realizacji zadania. Wydaje się, że – w świetle przytoczonych wyżej przepisów Konstytucji i EKST – zasadą winno być pokrywanie z dotacji 100% kosztów wykonywania zadań, a jedynie w wyjątkowych przypadkach ustawy szczególne mogłyby ograniczać tą wysokość.

2. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepisy te zostały wprowadzone do ustawy z dniem 1 sierpnia 2009 r. na mocy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753).

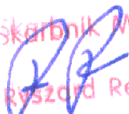
W ustawie tej zamieszczono również przepisy art. 38 ust. 1 i 2, zgodnie z którymi jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje na realizację przejmowanych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zadań własnych, które dotychczas były realizowane przez: 1) jednostki administracji rządowej; 2) jednostki samorządu terytorialnego jako zadania z zakresu administracji rządowej. Przy tym dotacje te są ustalone zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Przepis art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. stanowi natomiast, że w odniesieniu do zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej nie stosuje się art. 115 ust. 1 tej ustawy (a więc ograniczenia dotacji do 80% kosztów realizacji zadania).

Na mocy w/w przepisów w latach 2009 i 2010 Miasto Gliwice otrzymało dotację pokrywającą 100% kosztów realizacji zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej. W bieżącym roku Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 21 kwietnia 2011 r. (FS10/063/3/345/SAA/119) przedstawiło pogląd, wedle którego koszty realizacji przedmiotowych zadań, winny być dotowane na poziomie do 80%. Zdaniem Ministerstwa Finansów, do dotacji na finansowanie tych zadań ma zastosowanie ograniczenie wynikające z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dotychczasowa korespondencja z Wojewodą Śląskim, w której Miasto Gliwice przedstawiło argumenty przemawiające przeciwko temu pogładowi, nie przyniosła żadnego rezultatu. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w 2010 r. stan prawny w omawianym zakresie był taki sam, jak w roku obecnym i konieczność pokrycia 100% kosztów realizacji zadań nie budziła żadnych wątpliwości.

Należy podkreślić, że wypłacanie zasiłków, czy opłacanie składek jest specyficznym rodzajem zadań własnych samorządu. W wyroku z dnia 28 czerwca 2001 r. (U 8/00) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Z istoty zadania własnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu”. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że decyzja o przyznaniu zasiłku stałego ma charakter związany. Ustawa o pomocy społecznej precyzyjnie ustala, komu przysługuje zasiłek oraz w jakiej wysokości (art. 37). Podobnie – o wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne decydują odpowiednie przepisy (ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Jednostka samorządu terytorialnego nie ma więc żadnego wpływu na rzeczywisty koszt realizacji tego typu zadań.

W szczególności brak środków na ten cel nie może być podstawą do wydania decyzji o odmowie przyznania zasiłku stałego (przyznania go w niższej wysokości) lub odmowie sfinansowania składki na ubezpieczenie zdrowotne. Nie bez znaczenia powinien też być fakt, że wysokość zasiłków i składek wynika z przepisów uchwalanych przez Sejm (z inicjatywy Rządu), na co samorząd nie ma żadnego wpływu.

W związku z powyższym, prezentowana obecnie przez Ministerstwo Finansów interpretacja, zgodnie z którą dotacje na realizację zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej podlegają ograniczeniom przewidzianym w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych prowadzi do naruszenia wskazanych w niniejszej uchwale przepisów Konstytucji i EKST.

Skarbnik Miasta  
  
Ryszard Reszke

14. 12. 2011