

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: <i>Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016r. poz.561)</i>		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, ul. Targowa 18, 25-520 Kielce		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
☐ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów		
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☒ 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne) ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)		
Nazwa pełna Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrowcu Świętokrzyskim		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat Ostrowiec Świętokrzyski	Gmina Ostrowiec Świętokrzyski	Miejscowość Ostrowiec Świętokrzyski
Ulica Świętokrzyska	Nr domu 22	Nr lokalu
Kod pocztowy 27 – 400		Pocztą Ostrowiec Świętokrzyski
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)		
1) art. 250 – 252 ustawy z dn. 27.08.2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017r. poz. 2077 z późn. zm.), w związku z: 2) art. 191 ust. 5 ustawy z dn. 9 .06.2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018r. poz. 998 z późn. zm.), 3) art. 73 ust. 1 ustawy z dn. 5.06.1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018r. poz. 995 z późn. zm.), 4) załącznikiem nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 2.03.2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014r. poz. 1053 z późn. zm.).		

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzeniaprzyszłego (zdarzeń przyszłych)

Powiat Ostrowiecki zawiera z innymi powiatami- w ramach realizacji ustawowego obowiązku finansowania pieczy zastępczej sprawowanej na terenie innego powiatu nad dziećmi pochodzącymi z terenu Powiatu Ostrowieckiego - porozumienia w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków na opiekę i wychowanie w rodzinnej pieczy zastępczej albo wysokości średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w powiatowej placówce opiekuńczo-wychowawczej na terenie innego powiatu (podstawa prawna: art. 191 ust. 5 ustawy z dn. 9.06.2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej - Dz.U. z 2018r. poz. 998 z późn. zm.). Na mocy porozumień powiaty obowiązują się do zapłaty równowartości obciążających je wydatków za okresy miesięczne, na podstawie decyzji przyznających świadczenia osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą lub zarządzeń starostów o wysokości średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w powiatowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Porozumienia zawierane są na okresy wieloletnie – na czas pobytu dziecka w danej formie pieczy zastępczej. W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że porozumienia w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej na terenie innego powiatu i zwrotu związanych z tym wydatków, są umowami o charakterze cywilnoprawnym (postanowienia NSA: z dn. 24.09.2013r., I OW 181/13, z dn. 14.04.2015r., I OW 247/14). W dotychczasowej praktyce powiatów, porozumienia, o których mowa zasadniczo nie wskazują kwot comiesięcznych wydatków lecz odsyłają w tym zakresie do aktualnych decyzji lub zarządzeń właściwego starosty, w konsekwencji nie określają także łącznych kwot zobowiązań przewidywanych do zapłaty w dany roku budżetowy. Porozumienia te z reguły zawierają zapisy dotyczące terminów i zasad zwrotu ewentualnych nadpłat wynikłych głównie ze zmian liczby dzieci objętych pieczą zastępczą w trakcie miesiąca kalendarzowego. Wydatki na realizację porozumień kwalifikowano w paragrafie 2900 klasyfikacji budżetowej – jako *wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań bieżących*. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że na skutek nowelizacji rozporządzenia Ministra Finansów Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dn. 18.07.2018r. (Dz.U. poz. 1393), paragraf wydatkowy 2900, poczynając od 1 stycznia 2019r. tj. w przyszłorocznych budżetach, podlega zaliczeniu do grupy paragrafów dotacyjnych.

Obecnie służby finansowe Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim stanęły na stanowisku, że wydatki na realizację porozumień powinny być od dnia 1 stycznia 2019r. (w przyszłorocznym budżecie) traktowane jako dotacje celowe i klasyfikowane w paragrafie 2320 - jako *dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego*. W konsekwencji, zdaniem służb finansowych Starostwa, porozumienia powinny być traktowane jako umowy o charakterze dotacyjnym i powinny mieć do nich wprost zastosowanie przepisy art. 250 – 252 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to zatem obowiązek określania wprost w ich treści kwot aktualnych wydatków oraz łącznej wysokości kwot do zapłaty w danym roku budżetowym. Oznacza to również obowiązek każdorazowego zmieniania porozumień – stosownie do zmiany kwot miesięcznych wydatków na skutek zmiany liczby dzieci objętych pieczą zastępczą innego powiatu oraz łącznych wydatków przewidzianych do zapłaty w roku budżetowym.

Problem prawidłowego ustalenia charakteru prawnego świadczenia spełnianego przez powiaty na mocy porozumień zawieranych na podstawie art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny (...) ma znaczenie nie tylko dla właściwego zakwalifikowania dokonywanych wydatków budżetowych wg obowiązującej

klasyfikacji, ale ma również znaczenie praktyczne: w przypadku ustalenia, że porozumienie jest w istocie umową dotacyjną, powoduje to konieczność zachowania przez zawierające je strony ustawowych standardów rządzących umowami dotacyjnymi: zawierania ich odrębnie na każdy rok lub corocznego zmieniania zawartych wieloletnich porozumień poprzez wskazywanie kwot dotacji przewidzianych w roku budżetowym do wypłaty z budżetu powiatu, zmieniania ich także w trakcie roku – w przypadku zmian wysokości kosztów sprawowania pieczy zastępczej, zmian liczby dzieci czy czasokresu ich pobytu w pieczy na terenie powiatu zapewniającego tę pieczę a także obowiązek rozliczania otrzymanej dotacji celowej i ewentualnego dokonywania jej zwrotu zgodnie z przepisami art. 250-252 ustawy o finansach publicznych.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

- 1) czy w związku ze zmianą do porozumień zawieranych przez powiaty na podstawie art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny (...) należy - poczynając od 1 stycznia 2019r stosować przepisy art. 250-252 ustawy o finansach publicznych określające zasady udzielania, rozliczania i zwrotu dotacji celowych udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego?
- 2) czy wydatki ponoszone przez powiat na pokrycie kosztów sprawowania pieczy zastępczej nad dzieckiem pochodzącym z jego terenu ponoszone na podstawie porozumienia z powiatem zapewniającym tę pieczę, zawierane na podstawie art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny (...) należy – poczynając od dnia 1 stycznia 2019r. (w przyszłorocznych m budżecie) – klasyfikować:
 - w paragrafie 2320 jako *dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego i konstruować porozumienia z innymi powiatami jako umowy dotacyjne*
 - czy
 - w paragrafie 2900 jako *wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań bieżących i konstruować porozumienia z innymi jako umowy cywilnoprawne?*

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

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

W ocenie wnioskodawcy:

- 1) do porozumień zawieranych przez powiaty na podstawie art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny (...) nie mają i nie będą miały od 1 stycznia 2019r. zastosowania przepisy art. 250-252 ustawy o finansach publicznych określające zasady udzielania, rozliczania i zwrotu dotacji celowych udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bowiem nie są to porozumienia administracyjne, o których stanowią przepisy art. 73 ustawy z dn. 5.06.1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018r. poz. 995 z późn. zm.) lecz umowy cywilnoprawne;
- 2) wydatki ponoszone przez powiat na pokrycie kosztów sprawowania pieczy zastępczej nad dzieckiem pochodzącym z jego terenu ponoszone na podstawie porozumienia z powiatem zapewniającym tę pieczę, zawierane na podstawie art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny (...) należy w dalszym ciągu klasyfikować w paragrafie 2900 jako *wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań bieżących.*

W świetle obowiązujących przepisów, wydatkowanie środków budżetowych przez powiat na rzecz innego powiatu nie w każdym przypadku przybiera formę dotacji celowej. Dotacją celową są niewątpliwie środki pomocy finansowej (art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) a także środki przekazywane przez powiat powierzający innemu powiatowi realizowanie należących do niego zadań publicznych.

W zakresie zasad przekazywania zadań publicznych pomiędzy JST obowiązujące przepisy tworzą spójną regulację. I tak, z przepisów art. 5 ust. 2 i art. 73 ust. 1 ustawy ustrojowej, tj. ustawy o samorządzie powiatowym wynika, iż powiaty mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. Zawarcie takiego porozumienia wymaga uchwały rady powiatu stosownie do art. 12 pkt 8a ustawy o samorządzie powiatowym. Porozumienie, o którym mowa wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). Konsekwencją zawarcia takiego porozumienia jest uprawnienie powiatu przejmującego zadania do otrzymania dotacji celowej, stosownie do art. 46 ustawy z dn. 13.11.2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018r, poz. 1530 z późn. zm.), 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*. Uprawnienie to znajduje odzwierciedlenie w art. 5 ust. 1. pkt 10 powołanej ustawy, który zalicza do źródeł dochodów własnych powiatu *dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego*. Wydatek poniesiony przez powiat na rzecz innego powiatu z tytułu powierzenia temu ostatniemu realizacji zadania publicznego znajduje oparcie w przepisie art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i jest klasyfikowany w paragrafie wydatkowym oznaczonym numerem 2320- *Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego*. Jak wynika z cytowanej nazwy paragrafu 2320, dotyczy on wydatku na **zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST**, czyli w sytuacji, gdy źródłem obowiązku realizowania zadania publicznego JST przez inną JST jest zawarte przez nie porozumienie lub umowa.

Opisana regulacja prawna dotyczy zatem porozumień administracyjnych, na mocy których powiat **p o w i e r z a** innemu powiatowi realizowanie własnych zadań publicznych. W niniejszym stanie faktycznym mamy natomiast do czynienia ze stosunkiem prawnym, na mocy którego Powiat Ostrowiecki realizujący zadanie własne polegające na zapewnieniu pieczy zastępczej, nie powierza innemu powiatowi tego zadania lecz jedynie przekazuje (zwraca) temu innemu powiatowi kwoty stanowiące równowartość wydatków ponoszonych przez ten powiat na realizację zadania zapewnienia pieczy zastępczej w części, w jakiej wydatki te dotyczą utrzymania w tejże pieczy dziecka z terenu Powiatu Ostrowieckiego. Co prawda taki stosunek prawny nawiązuje się – z woli ustawodawcy – również na podstawie „porozumienia” lecz z całą pewnością nie jest to porozumienie administracyjne uregulowane powołanymi wyżej przepisami, którego cechą jest dokonywania rozliczeń pomiędzy zawierającymi je JST w formie dotacji celowych (por. S. Nitecki, A.Wilk, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz* – publikacja dostępna w Systemie Informacji Prawnej LEX).

Wydatki ponoszone na podstawie porozumień zawieranych na podstawie przepisu art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny (...) należą do kategorii wydatków, o których mowa w przepisie art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (jako wydatki na zadania własne powiatu) i należy je klasyfikować w paragrafie 2900 jako *wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań bieżących*.

Wg. wnioskodawcy, wydatki, o których mowa nie noszą cech dotacji celowych udzielanych zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, podlegającym specyficznym regułom ich rozliczania oraz zwrotu – w przypadku dotacji niewykorzystanych w terminie, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub

pobranym nienależnie lub w nadmiernej wysokości (art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych).

Należy wyjaśnić, że źródłem opisanej w części C niniejszego wniosku diagnozy służb finansowych Starostwa Powiatowego (która wpłynęła na treść zadanych pytań) jest w szczególności wspomniana wyżej nowelizacja rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dn. 18.07.2018r. (Dz.U. poz. 1393), zgodnie z którą wydatki bieżące JST sklasyfikowane w m.in. paragrafach 2320 i 2900 łączy się w jedną grupę o symbolu 1200 nazwaną jako „Dotacje na zadania bieżące (art. 236 ust. 3 pkt 2 ustawy) ”.

Zdaniem wnioskodawcy, ujęcie obydwu wspomnianych paragrafów wydatkowych w tę sama grupę „dotacji” jest zabiegiem czysto technicznym u podstaw którego leży analogiczny cel dokonywania określonych wydatków. Grupowanie to nie może jednak przesądzać - wbrew wyraźnym intencjom ustawodawcy - o tym, że wszystkie ujęte w nim wydatki mają postać dotacji celowych lub podmiotowych, tym bardziej, że ustawodawca nie zmienił nazwy paragrafu 2900, który w dalszym ciągu obejmuje „wpłaty”. Poza tym w nazwie grupy paragrafów o symbolu 1200 użyto określenia „dotacje”, która - jak się wydaje - jest nazwą roboczą (techniczną) skoro w paragrafie tym – obok dotacji celowych i podmiotowych - występują także „środki przekazane”(par. 2660), „wpłaty” (par. 2900) oraz „dotacje” – bez przymiotnika określającego rodzaj dotacji (par. 2410 i 2430).

Tak więc – zdaniem wnioskodawcy – opisana zmiana rozporządzenia Ministra Finansów, która znajdzie zastosowanie do budżetów na rok 2019 nie wpływa na kwalifikację prawną porozumień zawieranych przez powiaty i świadczeń pieniężnych spełnianych na ich podstawie.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
7 grudnia 2018r.	Krzysztof Wojtachnio	