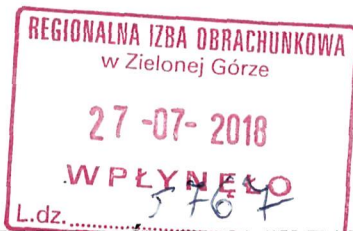


P. J. Chmielewski



Robota - JP
NO. 14.K.071.22.2018

Załącznik do Zarządzenia Nr 2
Prezesa RIO z dnia 18 marca 2010 r.

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA

PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.)		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. Stow. gmin, gmin i powiatów		
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)		
B.2. NAZWA PEŁNA		
GMINA KŁODAWA		
B.3. ADRES SIEDZIBY		
UL. Gorzowska 40, 66-415 Kłodawa		
C. ZAKRES WNIOSKU		
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU		
☐ zaistniały stan faktyczny ☒ zdarzenie przyszłe		
C.2. RODZAJ SPRAWY		
Zaciągnięcie zobowiązania długoterminowego (kredyt) na pomoc finansową dla powiatu oraz udzielenie dotacji celowej na wkład unijny dotyczący finansowania inwestycji		
C.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)		
art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym; art. 89, art. 216 oraz art. 220 ustawy o finansach publicznych		
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)		
Powiat pozyska środki, z programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej, na wykonanie drogi powiatowej, która przebiega przez Gminę Kłodawa. Powyższe zadanie ma kosztować ponad 7 mln zł, z czego 85% środków finansowych pochodzi z Unii Europejskiej. Natomiast pozostałe 15% pokrywa Powiat w porozumieniu z Gminą (każda ze stron 7,5%).		

Powiat zwróci się do Gminy z prośbą o pomoc w sfinansowaniu wkładu UE poprzez przekazanie Powiatowi pieniędzy w formie dotacji celowej w wysokości 92,5% wartości zadania.

Gmina nie posiada tak znacznych środków, więc zmuszona byłaby zaciągnąć na powyższe zadanie zobowiązanie finansowe w postaci kredytu bądź obligacji.

Powiat zobowiąże się, po dokonaniu refundacji z UE, do zwrotu dotacji celowej Gminie.

Czy istnieje możliwość przekazania powiatowi dotacji celowej na zadanie inwestycyjne? Jeżeli tak, to czy odbywa się to poprzez pomoc finansową między jednostkami samorządu terytorialnego?

Czy istnieje możliwość zaciągnięcia przez gminę kredytu na udzielenie pomocy finansowej powiatowi?

Czy istnieje możliwość zwrotu dotacji celowej gminie w postaci refundacji środków pochodzących z UE (z tzw. refundacji poniesionych wydatków) przez powiat?

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

Stosownie do art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, **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. Zakres kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego w zakresie udzielenia pomocy finansowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla innej jednostki samorządu terytorialnego w formie szczególnego rodzaju wydatku publicznego, tj. **dotacji celowej, wyznaczony jest normami ogólnymi wyrażonymi w art. 126, art. 127, art. 216 ust. 2 pkt 5 oraz art. 220 ustawy o finansach publicznych.** Zgodnie z art. 220 ustawy o finansach publicznych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej.

Stosownie do art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) wydatki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w ustawach. **Utrzymanie dróg publicznych powiatowych nie jest zadaniem własnym gminy, ani też zadaniem zleconym gminie ustawami z zakresu administracji rządowej.** Nie zostało także zawarte porozumienie o przekazaniu tego zadania do realizacji gminie. **Stosownie zaś do postanowień art. 4, ust. 1, pkt. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) zadanie to należy do zakresu działania samorządu powiatowego.**

Niezaprzeczalnym jest, że wydatki budżetu danej jst powinny być przeznaczone co do zasady na realizację przypisanych jej zadań publicznych, za wyjątkiem przypadków, w których prawo przewiduje możliwość finansowania innych zadań (np. zadań innej jst w trybie udzielenia pomocy finansowej). Co prawda w cytowanym przepisie (art. 216 ust. 2 pkt. 5 ufp) jest zapis, że gmina może przeznaczać wydatki na pomoc finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, **lecz nie powinna ona obejmować kwoty wkładu unijnego pozyskanego na sfinansowanie zadania inwestycyjnego, a tym bardziej zakazane jest zaciąganie zobowiązań finansowych na udzielaną pomoc finansową.** Bowiem zgodnie z brzmieniem art. 89 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki w określonych ustawą sytuacjach (pokrycie deficytu budżetu, spłatę wcześniej

zaciągniętych zobowiązań oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków UE). **Zobowiązania finansowe, zgodnie z ustawą, muszą być przeznaczone na finansowanie własnych wydatków/zadań inwestycyjnych.**

Przytaczając art. 89 ustawy o finansach publicznych, z którego jednoznacznie wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków UE, stosownym jest, **aby to powiat zaciągnął kredyt lub pożyczkę bądź wyemitował obligacje na swoje zadanie inwestycyjne.** Tym bardziej, że byłoby to zobowiązanie na wkład Unii Europejskiej, które nie wchodzi we wskaźniki zadłużenia.

Nie istnieje również możliwość zwrotu dotacji celowej gminie w postaci refundacji środków pochodzących z UE (z tzw. refundacji poniesionych wydatków) przez powiat. Jedynym wyjściem z sytuacji jest przekazanie, zgodnie z art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), dotacji celowej w formie pomocy finansowej, **ale na kolejne zadania inwestycyjne. Brak jest jednoznacznie podstaw prawnych do przekazania przez powiat gminie refundacji pochodzącej ze środków Unii Europejskiej (wkład na udział UE).**

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

NIE DOTYCZY

12 lipca 2018 r. Data wypełnienia wniosku	Agnieszka Chudziak Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	 z up. Wójta Agnieszka Chudziak Starosta Gminy Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej
---	---	---



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ZIELONEJ GÓRZE

65-261 ZIELONA GÓRA, UL. CHMIELNA 13; TEL. (0-68) 329 19 00, FAX (0-68) 329 19 03

aa

Zielona Góra, 17 sierpnia 2018 r.

RIO.II.K.071.22 .2018

Pani
Anna Molodciak
Wójt Kłodawy
Urząd Gminy w Kłodawie
ul. Gorzowska 40
66-415 Kłodawa

Odpowiadając na Pani wniosek z dnia 27 lipca 2018r. (data wpływu do RIO) w sprawie „zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego (kredyt) na pomoc finansową dla powiatu oraz udzielenia dotacji celowej na wkład unijny dotyczący finansowania inwestycji”, wyjaśniam co następuje:

zgodnie z brzmieniem art. 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U z 2017 r. poz.2077 ze zm.) jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ustawodawca enumeratywnie wymienia w tym przepisie cele, stanowiące katalog zamknięty, na jakie mogą być zaciągane ww. zobowiązania zwrotne. Podkreślenia wymaga, że deficyt finansowany kredytem, pożyczką czy środkami pochodzącymi z emisji obligacji może być związany wyłącznie z wydatkami majątkowymi, przesądza o tym brzmienie przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy oraz na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową lub wolne środki. Przepis ten posiada wyjątek ujęty w ust. 3, w świetle, którego wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Normy prawne dotyczące pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego ujęte są w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w szczególności w art. 216 ust.2 pkt 5 i art. 220 tej ustawy. W świetle tych unormowań z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Podstawą udzielenia pomocy jest umowa zawarta w trybie art. 250 ustawy o finansach publicznych, natomiast spory w zakresie zwrotu dotacji rozstrzygają sądy powszechne. Decyzja o udzieleniu tejże pomocy stanowi wyłączną kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wyrażoną w odrębnej uchwale. Ustawodawca nie sprecyzował co prawda znaczenia pojęcia pomoc finansowa

jednak jednoznacznie wskazał dopuszczalną jej formę (dotacja celowa), co pozwala przyjąć, że pomocą finansową są środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie lub dofinansowanie realizacji własnych zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego, której ta pomoc finansowa jest udzielana.

Wykładnia zatem art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych pozwala na uznanie, że 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 jej beneficjenta (danej jst).

Podjęcie decyzji o udzieleniu pomocy należy do organów jednostki samorządu terytorialnego, których uprawnienia w tym zakresie określają oprócz ustawy o finansach publicznych ustawy ustrojowe. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa organy stanowiące są zobligowane do określenia, w drodze uchwały, kwoty, formy i celu pomocy oraz wskazania danej jednostki samorządu terytorialnego, której ta pomoc jest udzielana (art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych).

Podkreślenia wymaga, że udzielanie pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego jest planowane, na podstawie ww. odrębnej uchwały organu stanowiącego w wydatkach budżetu. Mają więc do wykonania tego wydatku zastosowanie normy prawne ujęte w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne (również te nieobligatoryjne) powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Udzielenie pomocy finansowej jednostce samorządu terytorialnego realizującej zadanie inwestycyjne z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej - na wkład unijny, który jest jednostce refundowany spowoduje, że wkład unijny będzie podwójnie refundowany, z pomocy finansowej oraz ze zwrotu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W obecnym systemie prawnym nie ma przepisów stanowiących, o tym że jednostka samorządu terytorialnego, która otrzymała zwrot środków unijnych, na który wcześniej otrzymała pomoc finansową od innej jednostki samorządu terytorialnego winna te środki zwrócić do tej jednostki.

Jednocześnie podkreślam, że ww. wyjaśnienia udzielone przez Izbę nie są wiążące dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnień i nie stanowią również wykładni obowiązujących przepisów prawa w zakresie opisywanym we wniosku.

Z-ca Prezesa Izby
Joanna Chrusciel
Joanna Chrusciel