



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP.0441/3/11/1/2022

Gdańsk, dnia 4 marca 2022 r.

**Pan
Witold Ossowski
Burmistrz Gminy Brusy**

Szanowny Panie Burmistrzu,

pismem z dnia 28 lutego 2022 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 1 marca 2022 r., zwrócił się Pan z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego problematyki związanej z organizacją pomocy dla Ukrainy w kontekście przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego, o którym mowa poniżej.

W ww. wniosku wskazano, że poczynając od dnia 26 lutego 2022 r. (bez określenia terminu końcowego) umożliwiono dokonywanie na rachunek bankowy gminy wpłat z dopiskiem „Pomoc Ukrainie”, jednocześnie akcentując, że taka inicjatywa stanowi wyjście naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców gminy, którzy postrzegają gminę jako wiarygodnego, zaufanego i pewnego organizatora takiej pomocy. We wniosku z dnia 28 lutego 2022 r. wyjaśniono, że zebrane środki zostaną wprowadzone do budżetu gminy na najbliższej sesji Rady Miejskiej i ujęte, zgodnie z przedstawioną propozycją, w rozdziale 85231 § 0960. Zgodnie z informacjami wskazanymi ww. wniosku zebrane środki mają posłużyć zarówno obywatelom Ukrainy przebywającym w okupowanym kraju, jak i uchodźcom, którzy mogą dotrzeć na teren gminy. Wnioskodawca ponadto wskazał, że gmina rozważa możliwość wydatkowania zebranych środków na:

1. zakup produktów i środków oraz przekazanie ich bezpośrednio uchodźcom bądź organizacjom zajmującym się przekazywaniem pomocy rzeczowej uchodźcom,
2. pomoc rzeczową uchodźcom, którzy mogą dotrzeć i przebywać na terenie gminy,
3. pomoc finansową dla uchodźców, którzy mogą dotrzeć i przebywać na terenie gminy,
4. pomoc rzeczową przeznaczoną dla uchodźców przekazaną innym jednostkom samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym gmina zwróciła się z prośbą o wskazanie ewentualnych możliwości wydatkowania zebranych środków oraz o zajęcie stanowiska odnośnie następujących pytań:

1. czy gmina może przyjmować opisane powyżej wpłaty na konto gminy?
2. czy wskazana klasyfikacja jest prawidłowa?
3. czy gmina będzie mogła wydatkować zgromadzone środki zgodnie ze wskazanymi powyżej propozycjami?

Odnosząc się do opisanego powyżej zagadnienia oraz sformułowanych pytań, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Środki wpłacone na rachunek budżetu gminy tytułem „Pomoc Ukrainie”, w ocenie tut. Izby, stanowią darowiznę na rzecz gminy, która jest źródłem dochodu gminy w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1672). Zgodnie z art. 888 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks cywilny* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku. W myśl przepisu art. 893 ww. ustawy darczyńca może nałożyć na obdarowanego obowiązek oznaczonego działania lub zaniechania, nie czyniąc nikogo wierzycielem (polecenie). Zdaniem tut. Izby darowizna wskazana w niniejszym piśmie jest darowizną pieniężną, w ramach której darczyńca chce nałożyć na gminę określone polecenie. Polecenie te będzie skutkowało wydatkami budżetu, które z kolei muszą służyć realizacji zadań publicznych gminy, co wymagane jest przepisem art. 216 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze z późn. zm.).

W tym miejscu wskazać należy, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) określający katalog zadań własnych gminy (będących zadaniami publicznymi), w jego pkt 6 wśród zadań własnych gminy wymienia zadania z zakresu pomocy społecznej.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) **prawo do świadczeń z pomocy społecznej**, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje: **cudzoziemcom** mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

a) *na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 577 i 622), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,*

b) *w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posilku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.*

Zakres i rodzaj pomocy udzielanej cudzoziemcom wyznacza zatem wyżej powołana ustawa *o pomocy społecznej*, zaś pomoc ta jest zależna od tego, na jakiej podstawie

cudzoziemiec zamieszkuje bądź przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zaznaczyć przy tym należy, że w przypadku cudzoziemców przebywających na terytorium RP w związku z uzyskaniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, pomoc ta może przybrać wyłącznie formę schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego, co wprost wynika z wyżej powołanego przepisu art. 5 pkt 2 lit. b tej ustawy.

Korelacja wyżej powołanych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że realizacja polecenia darczyńcy („pomoc dla Ukrainy”), o ile nastąpi zgodnie z przepisami ustawy *o pomocy społecznej*, będzie mieścić się w katalogu zadań publicznych (własnych) gminy, w konsekwencji zatem gmina będzie uprawniona do przyjęcia darowizny pieniężnej, z jaką darczyńca wiąże wykonanie polecenia i będzie mogła wprowadzić ją do budżetu gminy jako źródło dochodów.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zaznacza przy tym, że dopuszczalność finansowania zadań publicznych ze środków pochodzących z darowizn wymaga analizy konkretnego przypadku.

W ocenie tut. Izby dochody pochodzące z darowizny winny zostać ujęte w dziale 852 - *Pomoc społeczna* rozdział 85295 - *Pozostała działalność*, a nie, jak wskazano w treści niniejszego pisma, w rozdziale 85231 – *Pomoc dla cudzoziemców*, bowiem w rozdziale tym ujmuje się m.in. **wydatki** (a nie dochody) *na pomoc dla cudzoziemców, o których mowa w art. 5 pkt 2 lit. b i art. 5a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, oraz dla cudzoziemców posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, o których mowa w art. 51 pkt 2 lit. a tej ustawy, a także wydatki na pomoc socjalną dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej.*

Odnosząc się do pozostałych sformułowanych w niniejszym piśmie pytań wskazać należy, że na dopuszczalność współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i udzielania sobie wzajemnej pomocy wskazują wprost przepisy *ustawy o samorządzie gminnym*. Powyższe wynika z art. 10 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Zaznaczyć przy tym należy, że w wyżej powołanym przepisie **mowa jest o zadaniach publicznych. Będą to zatem zadania własne, o których stanowi art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jak również zadania zlecone (art. 8 tej ustawy).**

W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn. akt II GSK 1253/10) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że określona tym przepisem pomoc przeciwdziała tworzeniu niepotrzebnych formalności – jest bowiem formą współdziałania między jednostkami samorządowymi, która **nie wymaga tworzenia związków, stowarzyszeń lub zawierania porozumień**. Regułą jednak, jak wskazano w ww. orzeczeniu, powinno być ograniczenie tej pomocy do wspierania zadań jednostek samorządu terytorialnego do przypadków, w których nie są one w stanie samodzielnie zrealizować ciężących na nich zadań publicznych. **Pomoc rzeczowa, jakiej można udzielić na podstawie komentowanego przepisu, należy rozumieć szeroko.** Może być to więc pomoc udzielona również w sposób niesformalizowany w sytuacjach wymagających np. udzielenia informacji, pomocy technicznej czy wręcz pomocy fizycznej w sytuacjach nadzwyczajnych. Tak rozumiana pomoc może mieć charakter wzajemny lub jednostronny. W wyroku z dnia 3 marca 2010 r. (sygn. akt III SA/GI 1583/09,

Legalis) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że pomoc rzeczowa może być udzielona w różnorodnych formach, uzależnionych każdorazowo od występujących w konkretnych przypadkach okoliczności. Istotne jest jednak, by w uchwale o udzieleniu pomocy rzeczowej organ stanowiący precyzyjnie określił podmiot, cel, formę i zakres udzielanej pomocy oraz – o ile jest to uzasadnione – określił kwotę wydatków przeznaczanych na ten cel, dając podstawę do zaplanowania w budżecie odpowiednich środków. Powyższe stanowi podstawę do zawarcia umowy w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej.

Z wyżej powołanego przepisu art. 10 ust. 2 ustawy o *samorządzie gminnym* wprost wynika, że pomoc udzielana na jego podstawie może przybrać również formę pomocy finansowej. Udzielenie pomocy finansowej musi jednak zostać poprzedzone podjęciem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielającej pomocy odpowiedniej uchwały, która określi odbiorcę pomocy, kwotę pomocy i przeznaczenie wydatkowania środków przekazywanych innej jednostce samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej, co następnie pozwoli na ujęcie w budżecie odpowiednich kwot wydatków na ten cel.

Warto zaznaczyć, że powyższe rozwiązania wspierają przepisy ustaw określających gospodarkę finansową gminy. W art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o *finansach publicznych* wśród wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przewidziano środki przeznaczone na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki (*vide*: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Art. 10 SamGmU red. Gajewski/Jakubowski 2018, wyd. 1/I. Ścieszka).

Z powyższego zatem wynika, że gmina może udzielić innej gminie na realizację zadań publicznych zarówno pomocy rzeczowej, jak i pomocy finansowej. W obu przypadkach konieczne jest jednak uprzednie podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielającej pomocy stosownej uchwały w tym zakresie.

W dalszej kolejności wskazać należy, że przepis art. 9 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stanowi podstawę zawarcia umowy w sprawie wspólnej realizacji przez gminę oraz organizację pozarządową przedsięwzięcia mieszczącego się w zadaniach tej gminy.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) przewidują również możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Przepis art. 221 ustawy o *finansach publicznych* wytycza dwie drogi (ścieżki) zlecania zadań i udzielania **dotacji celowych** podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku.

O pierwszej z nich mówi art. 221 ust. 2 tej ustawy. Na jego podstawie zlecenie zadań i udzielanie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.). W takim przypadku dotacja udzielana jest na cele wskazane w art. 4 tej ustawy (w tym na cele z zakresu pomocy społecznej).

Druga możliwość polega na zlecaniu do realizacji zadań innych niż określone w ustawie o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Wówczas na mocy art. 221 ust. 4 ustawy o *finansach publicznych* tryb postępowania o udzielenie dotacji na zadania inne niż określone w ustawie o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, sposób jej rozliczania oraz sposób

kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Z powyższego zatem wynika, że współpraca z podmiotami, o których mowa w ustawie *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* oraz finansowanie tej współpracy ma dużo bardziej sformalizowany charakter, niż udzielenie pomocy (rzeczowej lub finansowej) innym jednostkom samorządu terytorialnego.

Dodatkowo wskazać należy, że zbieranie **ofiar w gotówce lub w naturze (a zatem z wyłączeniem formy bezgotówkowej, tj. w formie przelewu na rachunek bankowy)** w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 2020 r. *o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1672).

Przepis art. 3 tej ustawy określa katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia zbiórki publicznej. Zaznaczyć przy tym należy, że katalog ten jest katalogiem zamkniętym i nie obejmuje swoim zakresem podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego. Tutejsza Izba w tym miejscu zauważa, że w pkt 3 art. 3 ww. ustawy dopuszczono prowadzenie zbiórki publicznej przez podmiot, jakim jest komitet społeczny. Zgodnie z kolei z art. 4 ust. 1 wyżej powołanej regulacji prawnej *komitet społeczny mogą powołać aktem założycielskim co najmniej 3 osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych oraz niekarane za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe*.

W ocenie tut. Izby nie ma przeszkód prawnych, aby w skład takiego komitetu wchodził przykładowo przedstawiciel organów gminy lub pracownicy urzędu gminy (działające jako osoby „prywatne”), o ile spełniają powyżej wskazane wymogi.

W dalszej kolejności tut. Izba zaznacza, że warunkiem dopuszczalności prowadzenia zbiórki publicznej jest jej uprzednie zgłoszenie przez organizatora zbiórki i zamieszczenie informacji o zgłoszeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych zwanym dalej „portalem zbiorów publicznych” (art. 5 ust. 1 ustawy *o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych*). Formy dokonania zgłoszeń, elementy, jakie powinno zawierać zgłoszenie, oraz wymogi, które powinien spełniać akt założycielski komitetu społecznego określają przepisy art. 6 i n. ww. ustawy. Uzupełniając tut. Izba wskazuje, że ww. ustawa w jej art. 17 i in. określiła ciążące na organizatorze zbiórki obowiązki o charakterze sprawozdawczym.

Jak już powyżej wskazano ustawodawca zrezygnował z uwzględniania w katalogu podmiotów uprawnionych do prowadzenia zbiórki publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z wyżej powołanych względów koniecznym jest w tym celu zawiązanie komitetu społecznego na zasadach określonych w tej ustawie i dokonanie odpowiedniego zgłoszenia.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez
Luiza Budner - Iwanicka; RIO
w Gdańsku
Data: 2022.03.04 14:10:43 CET

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.