PB Drzebelska
3/02 11

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ŁODZI
Wpł. dnia 03. 02. 2011
L. dz. 483

Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 7/2010 Prezesa RIO w Łodzi z dnia 31 marca 2010 roku

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

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
X 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 Tomaszowie Mazowieckim

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Tomaszowski	Tomaszów Maz.	Tomaszów Maz.
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Barlickiego	30	-

Kod pocztowy	Poczta
97 – 200	Tomaszów Maz.

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. 10b ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 49e ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 ze zm.);
2) § 5 ust. 1 i § 19 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (Dz. U. Nr 63, poz. 587);
3) § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i gospodarowania środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 138, poz. 1315 ze zm.).

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

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Podmiot prowadzący warsztat terapii zajęciowej z dotacji (środki z PFRON-u) na dany rok kalendarzowy opłaca, zaległe **z poprzednich lat**, składki na ubezpieczenia społeczne pracowników oraz składki na Fundusz Pracy.

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

Czy takie postępowanie jak wyżej jest zgodne z przepisami o finansach publicznych?

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

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

Własne stanowisko (opinia radcy prawnego) w załączeniu.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
1lutego 2011 r.	Jan Andrzej Więckowski	DYREKTOR Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Tomaszowie Maz. mgr Jan Andrzej Więckowski

Tomaszów Maz., dnia 16 grudnia 2010r.

Opinia prawna

W sprawie: 1) wykorzystania funduszu celowego,
2) planu finansowego jednostki prowadzącej warsztat terapii zajęciowej.

1. Fundusze celowe - są stworzone do finansowania takich zadań należących do organów publicznych (państwowych lub samorządowych), które mogłyby być finansowane z budżetu lecz z pewnych względów uznano, iż dla ich realizacji należy stworzyć odrębne budżety. Fundusze celowe charakteryzuje celowe przeznaczenie gromadzonych w nich dochodów. Tworzone są na podstawie odrębnych ustaw (ustawa powołuje konkretny fundusz). Przychody funduszy pochodzą z dochodów publicznych.
Jako ważną cechę funduszy celowych podać nieokreślony czas ich funkcjonowania, który jest jednak zazwyczaj dłuższy jak rok.
W literaturze fundusze celowe są szerzej określane: „ Publiczny fundusz celowy można zdefiniować jako utworzoną na mocy aktu prawnego wysokiej rangi (najczęściej ustawy) formę organizacyjną służącą organom władz publicznych do gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł. Zgromadzone środki pieniężne muszą być przeznaczone na precyzyjnie określone cele".

Publiczne fundusze celowe cechuje:
1. Wyodrębnienie organizacyjne i finansowe części środków publicznych.
2. Ograniczenie swobody rozdziału części środków publicznych.
3. Wyodrębnienie określonych zadań o charakterze publicznym z potraktowaniem ich w sposób preferencyjny.
4. Zapewnienie ciągłości finansowania przez wyłączenie z procedury rocznego planowania budżetowego.
5. **Racjonalizacja wydatków, wynikająca z braku konieczności ich rozliczania w cyklu rocznym**.
6. Celowe gromadzenie dochodów.
7. Zakres zadań uzależniony od wysokości zgromadzonych dochodów.
8. Stałość dochodów.
9. Elastyczność gospodarki finansowej (jako szczególna zaleta w odniesieniu do gospodarki inwestycyjnej).
10. Możliwość finansowania dotacyjnego przy równoczesnym finansowaniu metodą zwrotną.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest instytucją powołaną, przez ustawę z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.(j.t Dz. U. z 2010r. Nr 214, poz. 1404), jako państwowy fundusz celowy.
Reasumując stwierdzić należy, iż podmiot który otrzymał środki finansowe w ramach funduszu celowego, może w danym roku uregulować swoje zobowiązania powstałe w roku ubiegłym.

2. Zgodnie z art. 10b ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.(j.t Dz. U.z 2010r. Nr 214, poz. 1404) warsztaty mogą być organizowane przez fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty.

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zmianami), w art. 39 ust. 1. ustawodawca dokładnie określił jakie dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody klasyfikuje się według działów, rozdziałów i paragrafów. Są nimi środki publiczne:

1) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł,

2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione wyżej.

W art. 9 ustawy o finansach publicznych znajdujemy katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. Tworzą go:

1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3) jednostki budżetowe;
4) samorządowe zakłady budżetowe;
5) agencje wykonawcze;
6) instytucje gospodarki budżetowej;
7) państwowe fundusze celowe;
8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
11) uczelnie publiczne;
12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
14) [1] inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

W powyższym zbiorze nie znajdujemy podmiotów mogących organizować warsztaty terapii zajęciowej, tj. fundacji, stowarzyszeń lub innych podmiotów. Tym samym – w ocenie opiniującego, w/w podmioty nie są obowiązane do sporządzania planów finansowych wg. właściwej klasyfikacji budżetowej.

RADCA PRAWNY
mgr Ireneusz Łukowiak

DYREKTOR
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Tomaszowie Maz.
mgr Jan Andrzej Wiewiorowski

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 10 marca 2011 roku

Pan
Andrzej Więckowski
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Tomaszowie Mazowieckim

WA 4120-1a/2010/w/

W odpowiedzi na wniosek Pana Dyrektora dotyczący zajęcia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi stanowiska w przedmiocie dopuszczalności opłacania przez podmiot prowadzący warsztat terapii zajęciowej z dotacji - środków PFRON na dany rok kalendarzowy zaległych z poprzednich lat składek na ubezpieczenie społeczne pracowników oraz składek na Fundusz Pracy uprzejmie informuję, co następuje:

1) Brak jest podstaw do udzielenia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi wyjaśnienia w zakresie stosowania §8 ust. 1 pkt 1) lit. a) rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 lipca 2003r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i gospodarowania środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 138, poz. 1315 z późn. zm.). Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 lipca 2003r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i gospodarowania środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zostało uchylone z dniem 5 maja 2007r. na podstawie §13 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 kwietnia 2007r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i gospodarowania środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 71, poz. 478 z późn. zm.)(także już nieobowiązującego).

2) Art. 10b ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych dotyczy warsztatów terapii zajęciowej, jako jednej z podstawowych form aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, o których mowa w szczególności w art. 10 i nast. powołanej ustawy, stanowiąc, co do zasady, że koszty utworzenia, działalności i wynikające ze zwiększenia liczby uczestników warsztatu są współfinansowane ze środków Państwowego Funduszu

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zwanego w dalszej części niniejszej opinii Funduszem, oraz ze środków samorządu powiatowego, lub z innych źródeł.

Zauważyć przy tym należy, że warsztat terapii zajęciowej oznacza wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo placówkę stwarzającą osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia (art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych) i może być organizowany przez fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty (art. 10b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

Art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stanowi, że Fundusz jest państwowym funduszem celowym, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

Zgodnie z brzmieniem art. 49e ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych środki Funduszu podlegają zwrotowi w kwocie wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej w nadmiernej wysokości lub ustalonej w wyniku kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości, określonej w drodze decyzji nakazującej zwrot wypłaconych środków wraz z odsetkami naliczonymi od tej kwoty, od dnia jej otrzymania, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Zauważyć należy, że wydane na podstawie art. 10b ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej określa w szczególności szczegółowe zasady dofinansowywania warsztatu, w tym sposób dofinansowania kosztów utworzenia, działalności i kosztów wynikających ze zwiększonej liczby uczestników warsztatu (...).

Stosownie do postanowień §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej powiat zawiera z jednostką zamierzającą utworzyć warsztat umowę określającą warunki i wysokość dofinansowania kosztów utworzenia i działalności warsztatu ze środków Funduszu.

Z kolei zgodnie z brzmieniem §19 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej do kosztów działalności warsztatu, które mogą być dofinansowywane ze środków Funduszu, zalicza się koszty wynagrodzenia pracowników warsztatu, należnych od pracodawcy składek na ubezpieczenia społeczne pracowników, a także składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych - w przypadku ich ponoszenia.

W skierowanym do Izby Wniosku zawarte zostało pytanie, czy zgodne ze wskazanymi wyżej przepisami jest postępowanie podmiotu prowadzącego warsztat terapii zajęciowej, który z dotacji – środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób

Niepełnosprawnych na dany rok kalendarzowy, opłaca zaległe z poprzednich lat, składki na ubezpieczenie społeczne pracowników oraz składki na Fundusz Pracy.

Zauważyć zatem należy, że pytanie dotyczy w istocie nie tyle kwestii zgodności ze wskazanymi przepisami prawa, ile kwestii prawidłowości wykonywania umowy, o której mowa w §5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej. Taka konstatacja wydaje się być usprawiedliwiona w szczególności w kontekście wskazania §5 ust. 1 powołanego rozporządzenia, jako jednego z przepisów, co do których zakresu stosowania zadane zostało skierowane do Izby zapytanie.

W związku z powyższym zaakcentowania wymaga, że zgodnie z postanowieniami §5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej w umowie, o której mowa w ust. 1 tego przepisu, określa się m.in. wysokość środków finansowych niezbędnych do utworzenia (uruchomienia) warsztatu i jego rocznej działalności - z podziałem na rodzaje kosztów oraz źródła ich finansowania oraz sposób finansowania oraz sposób i termin rozliczania kosztów utworzenia i działalności warsztatu (§5 ust. 2 pkt 6) i pkt 7) powołanego rozporządzenia).

Ponadto stosownie do postanowień §5 ust. 5 powołanego rozporządzenia strony umowy w terminie 14 dni od dnia przyjęcia przez radę powiatu uchwały, o której mowa w art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zwanej dalej "ustawą", określają w formie aneksu do umowy wysokość środków na działalność warsztatu w danym roku, z uwzględnieniem:

1) podziału na poszczególne rodzaje kosztów, zaliczonych do kosztów działalności warsztatu finansowanych ze środków Funduszu;

2) procentowego udziału środków Funduszu w ogólnej kwocie środków na działalność warsztatu.

Powołany wyżej przepis §19 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia wskazuje zaś, że do kosztów działalności warsztatu, które mogą być dofinansowywane ze środków Funduszu, zalicza się m.in. koszty należnych od pracodawcy składek na ubezpieczenia społeczne pracowników, a także składek na Fundusz Pracy.

Należy zauważyć, że odpowiedź na pytanie, czy zgodne ze wskazanymi w zapytaniu przepisami jest postępowanie podmiotu prowadzącego warsztat terapii zajęciowej, który z dotacji – środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na dany rok kalendarzowy opłaca, zaległe z poprzednich lat, składki na ubezpieczenie społeczne pracowników oraz składki na Fundusz Pracy wymaga w istocie analizy postanowień umowy zawartej na podstawie §5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej i oceny, czy opłacanie zaległych składek jest zgodne z jej postanowieniami.

Odrębną natomiast kwestią, wykraczającą jednak poza zakres przedmiotowy pytania zawartego we wniosku o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, jest rozstrzygnięcie, czy zgodna z przepisami jest umowa zawarta na podstawie

§5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej, dopuszczająca przeznaczenie środków Funduszu na dofinansowanie zaległych składek na ubezpieczenia społeczne pracowników, a także składek na Fundusz Pracy. Problem ten dotyczy nie tyle zgodności postępowania podmiotu prowadzącego warsztaty terapii zajęciowej ze wskazanymi przepisami, ile zgodności postanowień samej umowy z przepisami, w szczególności §19 ust. 1 pkt 1) powołanego rozporządzenia.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

dr Ryszard Paweł Krawczyk