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 r., 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)

X 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

Urząd Marszałkowski w Łodzi

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Łódź	Łódź	Łódź
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Al. Piłsudskiego	8	
Kod pocztowy	**Poczta**	
90-051	Łódź	

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. 40 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, ze zm.),
2) § 21 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 20 listopada 2009 roku o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009, Nr 215, poz. 1664) Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi z dniem 1 stycznia 2010 roku stał się samorządową osobą prawną w rozumieniu zapisu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2010 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240, ze zmianami).
Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości budzi, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa bilans wskazanego wyżej Funduszu należy włączać do skonsolidowanego bilansu Województwa Łódzkiego?

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

Czy w świetle zapisu § 21 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r., Nr 128, poz. 861) wydanego na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych, stosując odpowiednio przepisy rozdziału 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tj. Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zmianami) należy włączać bilans Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi do skonsolidowanego bilansu Województwa Łódzkiego?

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

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

W świetle obowiązujących przepisów prawa bilansu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi nie należy włączać do skonsolidowanego bilansu Województwa Łódzkiego (w załączeniu potwierdzona za zgodność z oryginałem kserokopia opinii prawnej w przedmiotowej sprawie).

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
28.03.2011 r.	Witold Stępień	Marszałek Województwa Witold Stępień

ARBNIK WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO
GŁÓWNY KSIĘGOWY
BUDŻETU PAŃSTWA
Jadwiga Kawecka
28.03.11

Za zgodność
z oryginałem

28. MAR. 2011

Opinia prawna

W sprawie możliwości włączenia bilansu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do Skonsolidowanego bilansu Województwa Łódzkiego

Zgodnie z § 21. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej

„ Zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza skonsolidowany bilans, stosując odpowiednio przepisy rozdziału 6 ustawy o rachunkowości przy założeniu, że jednostką dominującą jest jednostka samorządu terytorialnego. Skonsolidowany bilans powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 10 do rozporządzenia."

Zgodzić należy się z uznaniem JST za odpowiednik grupy kapitałowej (lub grupy jednostek powiązanych). Natomiast nie można stawiać znaku równości pomiędzy podmiotem dominującym, który jest zobowiązany do sporządzenia skonsolidowanego bilansu, a grupą kapitałową, dla której sporządza się skonsolidowane sprawozdanie. Samorząd terytorialny wszystkich szczebli tworzony jest z mocy prawa. Jest odrębnym podmiotem prawa publicznego i prawa prywatnego, wyposażony w osobowość prawną i własny majątek

W mojej ocenie pierwszym podstawowym zadaniem przy stosowaniu procedur konsolidacyjnych jest ustalenie stopnia zależności ekonomiczno- organizacyjnej w odniesieniu do poszczególnych jednostek, oraz jednostki nieobejmowane konsolidacją na mocy wyłączeń ustawowych.

Według ustawy o rachunkowości **konsolidacja jest to łączenie sprawozdań finansowych jednostek tworzących grupę kapitałową** poprzez sumowanie odpowiednich pozycji sprawozdań finansowych jednostki dominującej, jednostek zależnych i niebędących spółkami handlowymi jednostek współzależnych, z uwzględnieniem niezbędnych wyłączeń i korekt (art. 3.ust.1pkt45).

Następnie w art. 55. ust.1 zdefiniowano skonsolidowane sprawozdanie finansowe –„ Jednostka dominująca, mająca siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium RP,

25. 03. 2011
5987

Za zgodność
z oryginałem
28. MAR. 2011

sporządza skonsolidowane sprawozdanie finansowe grupy kapitałowej, obejmujące dane jednostki dominującej i jednostek od niej zależnych wszystkich szczebli, bez względu na to, w jakim państwie znajduje się ich siedziba, zestawione w taki sposób, jakby grupa kapitałowa stanowiła jedna jednostkę.

Biorąc pod uwagę definicje grupy kapitałowej oraz skonsolidowanego sprawozdania finansowego jednostek powiązanych należy przeanalizować przesłanki sprawowania kontroli, współkontroli i znaczącego wpływu aby ustalić jednostki objęte właściwą procedurą konsolidacyjną lub pominięte.

Sprawowanie kontroli nad inną jednostką jest to zdolność jednostki do kierowania polityka finansową i operacyjną innej jednostki, w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych z jej działalności. Jednostką **zależną** jest spółka handlowa (jednostka sektora finansów publicznych) kontrolowana przez jednostkę dominującą (jednostkę samorządu terytorialnego – jej organy).

Natomiast sprawowanie **wspólkontroli** jest to zdolność jednostki **na równi z innymi** (np. inne jednostki samorządu terytorialnego) udziałowcami lub wspólnikami do kierowania polityką finansową i operacyjną innej jednostki, w celu osiągania wspólnych ekonomicznych korzyści z jej działalności. Jednostką **współzależną** jest spółka handlowa lub inna jednostka, która jest wspólkontrolowana przez jednostkę dominująca na podstawie statutu, umowy spółki lub umowy zawartej na okres dłuższy niż rok.

Znaczący wpływ na inną jednostkę jest to zdolność jednostki do wpływania na politykę finansową i operacyjną, w tym również dotyczącą podziału lub pokrycia wyniku finansowego innej jednostki.

Obowiązek sporządzenia skonsolidowanego sprawozdania finansowego spoczywa na **jednostce dominującej**, którą jest zgodnie z art. 3 pkt 37 ustawy o rachunkowości spółka handlowa (odpowiednio-jednostka samorządu) sprawująca kontrolę nad inną jednostką, a w szczególności:

a) posiadająca bezpośrednio lub pośrednio przez udziały większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym innej jednostki (zależnej), także na podstawie porozumień z innymi uprawnionymi do głosu, wykonującymi swe prawa głosu zgodnie z wolą jednostki dominującej, lub
b) uprawniona do kierowania polityką finansową i operacyjną innej jednostki (zależnej) w sposób samodzielny lub przez wyznaczone przez siebie osoby lub jednostki na podstawie umowy zawartej z innymi uprawnionymi do głosu, posiadającymi, na

Za zgodność
z oryginałem

Al. Piłsudskiego 8

28. MAR. 2011

podstawie statutu lub umowy spółki, łącznie z jednostką dominującą, większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym, lub

c) uprawnioną do powoływania i odwoływania większości członków organów zarządzających, nadzorujących lub administrujących innej jednostki (zależnej), lub

d) będącą udziałowcem jednostki, której członkowie zarządu w poprzednim roku obrotowym, w ciągu bieżącego roku obrotowego i do czasu sporządzenia sprawozdania finansowego za bieżący rok obrotowy, stanowią jednocześnie więcej niż połowę składu zarządu tej jednostki (zależnej) lub osoby, które zostały powołane do pełnienia tych funkcji w rezultacie wykonywania przez jednostkę dominującą prawa głosu w organach tej jednostki (zależnej);

W mojej ocenie o jednostce dominującej (Województwo Łódzkie) w stosunku do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako podmiotu zależnego można mówić jeżeli jest spełniona któraś z ww przesłanek .

W oparciu o zapisy ustawy Prawo ochrony środowiska między innymi art. 400 zgodnie z którym WFOS i GW są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych a także Wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności oraz podstawą gospodarki finansowej wojewódzkich funduszy jest roczny plan finansowy należy uznać iż jedynym elementem powiązania jest przesłanka wynikająca z art. 3 ust 37 lit c ustawy o rachunkowości.

Bowiem zgodnie z art. Art. 400j. Zarządy wojewódzkich funduszy stanowią: prezesi zarządów wojewódzkich funduszy, zastępcy prezesów zarządów wojewódzkich funduszy - powoływani i odwoływani przez zarządy województw, na wniosek rad nadzorczych wojewódzkich funduszy.

Natomiast jeśli chodzi o radę nadzorczą to art. 400f. szczegółowo wymienia przedstawicieli wchodzących w skład rady nadzorczej a następnie zgodnie z art. 400 f ust 7 wskazuje ,że Członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy powołują i odwołują, uwzględniając stanowisko podmiotów, o których mowa w ust. 2 art. 400 f , sejmiki województw, z zastrzeżeniem ust. 8 i 9.

Wskazane przepisy świadczą o tym, że pomiędzy Województwem Łódzkim a WFOŚ i GW nie zachodzą powiązania finansowe czy kapitałowe. Spełniona jest jedynie przesłanka powoływania i odwoływania większości członków organów zarządzających, nadzorujących lub administrujących innej jednostki (zależnej) Jednakże możliwość powoływania i odwoływania jest ograniczona przepisami ustawy. Ani Zarząd Województwa, który powołuje zarząd WFOS i GW nie ma możliwości decydowania o powoływaniu i odwołania członków zarządu – czynności te następują na wniosek rady nadzorczej ani sejmik , który powołuje i odwołuje członków rad nadzorczych nie ma wpływu na wybór osób. Czynności te dokonywane po uwzględnieniu stanowiska podmiotów szczegółowo wymienionych w art. 400 f ust 2.

Co w mojej ocenie świadczy to o braku możliwości uznania Województwa Łódzkiego jako jednostki dominującej w stosunku do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a co za tym idzie o braku możliwości skonsolidowani bilansu WFOS i GW z bilansem Województwa Łódzkiego.

RADCA PRAWNY
mgr Iwona Rimiera
25.03.2011

28. MAR. 2011
Za zgodność
z oryginałem

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA

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

Łódź, 4 maja 2011 roku

Pan

Witold Stępień

Marszałek

Województwa Łódzkiego

WA 4120-9/2011/w/

Szanowny Panie Marszałku,

W nawiązaniu do pisma Pana Marszałka znak: FM.IV.3035.17.2011 zawierającego Wniosek o udzielenie, na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie, czy bilans WFOŚiGW w Łodzi należy włączyć do skonsolidowanego bilansu Województwa Łódzkiego uprzejmie informuje, że w przedmiotowej sprawie Izba popiera stanowisko zawarte w załączonej do Wniosku opinii prawnej.

Przy powyższym należy jednocześnie zauważyć, że zgodnie z art. 265 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U.Nr 157, poz. 1240 ze zm.) obowiązek przedkładania informacji o przebiegu wykonania planu finansowego (za I półrocze oraz sprawozdania rocznego) ciąży na jednostkach, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego .

Regulacje prawne zawarte w ww. przepisach świadczą o tym, że ustawodawca rozróżnia samorządowe osoby prawne, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego (w *ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi organem założycielskim jest organ, który utworzył, zorganizował i kontroluje działalność jednostki)* oraz takie, które tworzone są z mocy prawa. Za stanowiskiem takim przemawia także treść art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity z 2001r. Dz.U.Nr 142, poz. 1590 ze zm), zgodnie z którym wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo.

Należy ponadto zauważyć, że choć wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej , zgodnie z art. 400 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (*sektor finansów publicznych tworzą ... samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego*) – to jednak przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewidują dla tych samorządowych osób prawnych instytucji organu założycielskiego.

WFOŚiGW zostały w istocie utworzone ustawą Prawo ochrony środowiska, poprzez przekształcenie wojewódzkich funduszy celowych w wojewódzkie samorządowe osoby prawne. Żaden z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska nie uprawnia Sejmiku Województwa do powołania, utworzenia WFOŚiGW, czy też sprawowania kontroli jego działalności.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, z uwagi na brak ustawowej przesłanki w postaci istnienia organu założycielskiego - wynikający z art. 265 ustawy o finansach publicznych obowiązek w zakresie przedkładania informacji o przebiegu wykonania planu finansowego nie dotyczy WFOŚiGW, a tym samym nie ma możliwości skonsolidowania bilansu Funduszu z bilansem Województwa Łódzkiego.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk