REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ŁODZI
Wpł. dnia 23. 11. 2012
7336

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)

☐ 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
Województwo Łódzkie

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Łódzki	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)

Art. 44, ust. 3, pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w związku z art. 119, ust. 3, pkt 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) oraz §5, pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka (Dz.U. Nr 176, poz. 1443).

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 art. 119, ust. 3, pkt 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, rozchodami wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego są wydatki na:

1) bieżące utrzymanie ośrodka;
2) prowadzenie egzaminów państwowych w zakresie prawa jazdy poszczególnych kategorii i pozwolenia do kierowania tramwajem;
3) inwestycje związane z działalnością ośrodka, o której mowa w art. 117;

4) poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na obszarze województwa, w szczególności na popularyzację przepisów o ruchu drogowym i podnoszenie kultury jazdy kierowców, na które ośrodek może przeznaczyć pozostałe wolne środki, niewykorzystane na wydatki, o których mowa w pkt 1-3.

Natomiast zgodnie z zapisami §5, pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego mogą przeznaczać fundusz zapasowy na finansowanie działalności, o której mowa w art.117, ust. 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

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

Wobec powyższego proszę o zajęcie stanowiska w następującej kwestii:
Czy w świetle zapisów przepisów prawa wskazanych w pkt. B3 niniejszego wniosku, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego mogą przekazać do budżetu województwa środki zgromadzone na funduszu zapasowym z przeznaczeniem na realizację zadań województwa z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego?

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

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

Zdaniem wnioskodawcy, nie ma przeszkód formalno-prawnych do przekazywania przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego środków zgromadzonych na funduszu zapasowym z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Oczywistym jest fakt, że może to nastąpić po spełnieniu podstawowego warunku, tj. po uwzględnieniu finansowanych zadań w Wojewódzkim Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Włączenie wskazanych wyżej środków do budżetu nastąpi po zawarciu stosownych porozumień, w których zostaną jasno określone cele i zadania finansowane w ramach wskazanych wyżej środków. Aktualnie na rachunkach bankowych wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego znajdują się środki pieniężne, które zdaniem wnioskodawcy – w porozumieniu z ośrodkami – mogą zostać przeznaczone na pokrycie kosztów wykonanych w 2012 roku zadań inwestycyjnych z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, np. takich jak: budowa chodników i ścieżek rowerowych, rozbudowa skrzyżowań, budowa przejść dla pieszych oraz na oznakowanie pionowe i poziome dróg. Środki te stanowiłyby w roku 2012 refundację wydatków poniesionych przez Wojewódzki Zarząd Dróg w Łodzi, tj. jednostkę organizacyjną utworzoną przez Samorząd Województwa Łódzkiego w celu realizacji zadań m.in. z zakresu utrzymania i modernizacji infrastruktury drogowej Województwa Łódzkiego. W przyszłości natomiast można będzie na etapie projektowania budżetu uwzględniać w kolejnych budżetach Województwa środki przekazywane przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, jako jedno ze źródeł finansowania zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, oczywiście również po spełnieniu warunku umieszczenia zadań w Wojewódzkim Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
21 .11.2012 r.	Witold Stępień Marszałek Województwa Łódzkiego	Marszałek Województwa Łódzkiego Witold Stępień

Łódź dnia 20.11.2012 r.

Opinia prawna
w zakresie możliwości finansowania przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego działań mających na celu zwiększenie i poprawę bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich a także możliwości refundacji tych wydatków na zadania już zrealizowane.

Zgodnie z art. 119 ust 3 pkt 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym „ Rozchodami ośrodka są wydatki na:

4) poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na obszarze województwa, w szczególności na popularyzację przepisów o ruchu drogowym i podnoszenie kultury jazdy kierowców, na które ośrodek może przeznaczyć pozostałe wolne środki, niewykorzystane na wydatki, o których mowa w pkt 1-3.

Ustawodawca dosyć ogólnie wskazał jakie działania rozumie pod pojęciem poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, dlatego w mojej ocenie można posiłkować się przy analizie tego przepisu zadaniami zawartymi w regionalnych programach poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego opracowywanymi przez Wojewódzką Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Zadania które zamierza wykonać WORD lub na które mają być przeznaczone określone środki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego winny więc znajdować się w regionalnym programie bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Wydatkowane środki na zadania z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego mogą pochodzić

- z funduszu zapasowego (§ 5 ust 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 02.10.2002 w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej WORD ..... Dz.U. z 2002 nr 176 poz 1443))
- jak i jak ze środków nie wykorzystanych na wydatki w roku kalendarzowym. art. 119 ust 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Środki z funduszu zapasowego ośrodek może przeznaczać na wykonywanie innych zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustawodawca niestety po raz kolejny nie doprecyzował pojęcia tych zadań w mojej ocenie pozostawiając kwestię interpretacji zapisów ustawy w tym zakresie przez zainteresowanego. Powstaje też wątpliwość czy ustawodawca wykonywanie zadań z zakresie bezpieczeństwa zastrzegł do samodzielnego wykonania przez ośrodek czy też ustawodawcy chodziło o możliwość zlecenia wykonania lub możliwość przekazani wykonania tego zadania innemu podmiotowi czy innej jednostce.

Z treści art. 117 ust 3 ustawy niestety tego nie wynika, a więc i w tym wypadku pozwolił na interpretację. Można więc przyjąć, że ustawodawca nie wykluczył możliwości wykonania zadania z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego przez inną jednostkę na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy tą jednostką a WORD.

W szczególności można przyjąć iż przez poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego można przyjąć przekazywanie środków na zadania obejmujące zakup i montaż odpowiednich urządzeń na drogach bądź wspieranie inwestycji w części odnoszącej się do wydatków podnoszonych na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego

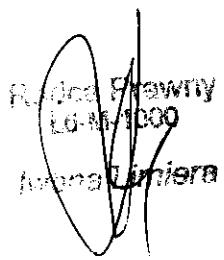
Porozumienie musi szczegółowo opisywać zadania do wykonania (tożsame z zadaniami opisanymi w regionalnym programie bezpieczeństwa ruchu drogowego) Porozumienie winno również wskazywać, że np. wykonawca Zarząd Dróg Wojewódzkich przedstawi szczegółowe rozliczenie poniesionych wydatków na cele określone w porozumieniu .

W przypadku zawarcia porozumienia dotyczącego wykonywania zadań zgodnie z art. 119 ust 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym od indywidualnej interpretacji stosownego urzędu skarbowego będzie zależała możliwość zaliczenia tych wydatków do kosztów uzyskania przychodów.

Odpowiadając na pytanie w zakresie możliwości refundacji wydatków należy podnieść, iż ustawodawca nie sprecyzował, czy mają to być środki przekazane na zadania przyszłe, czy też zadania już wykonane. Wobec braku zakazu ustawowego wydaje się, że można dokonać przekazania środków finansowych na zadania już wykonane w formie refundacji. Niemniej jednak zadania te muszą być szczegółowo opisane tak, aby można było stwierdzić, że są to zadania związane z poprawą bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz znajdować się regionalnym programie bezpieczeństwa ruchu drogowego przyjmowanego przez Wojewódzką Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Refundacja jest instytucją powszechnie stosowaną również przez jednostki sektora finansów publicznych, co oznacza, że nie pozostaje w sprzeczności z zapisami ustawy o finansach publicznych.

Reasumując, należy podkreślić, że wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przy szczegółowym określeniu zadań, które zostały wykonane możliwym jest zbadanie celowości i zasadności danego wydatku.



REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA

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

Łódź, 7 grudnia 2012 roku

odebrałem Frontczak

Pan
Witold Stępień
Marszałek
Województwa Łódzkiego

WA 4120-24/2012/w/ Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo Pana Marszałka zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie, czy wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego mogą przekazać do budżetu województwa środki zgromadzone na funduszu zapasowym z przeznaczeniem na realizację zadań województwa z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (w związku z art. 119 ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz §5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2.10.2002r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego ...) – uprzejmie informuję, co następuje:

Źródła dochodów własnych województwa określa art. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochodami własnymi województwa są:

a) dochody uzyskiwane przez woj. jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych,
b) dochody z majątku województwa,
c) spadki, zapisy, darowizny na rzecz województwa

oraz inne dochody wymienione expressis verbis w treści tego przepisu, w tym inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Analiza przywołanego przepisu art. 6 ustawy o dochodach jst prowadzi do wniosku, że katalog dochodów własnych województwa określają przepisy ustawy o dochodach jst oraz przepisy innych ustaw. Bacząc na treść art. 6 należy podkreślić, że planowane środki z funduszu zapasowego Word nie należą do żadnej kategorii dochodów, o których mowa w przywołanym wyżej przepisie, stad nie mogą stanowić źródła dochodów województwa. Także obowiązujące przepisy prawa, inne niż przywołana wyżej ustawa o dochodach, nie kreują dodatkowego źródła dochodu województwa odpowiadającego środkom, o których mowa w zapytaniu Pana Marszałka, zatem i z tego powodu środki te nie mogą stać się dochodami jednostki.

Art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach jst wśród potencjalnych dochodów województwa wymienia także spadki, zapisy i darowizny. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy Word jako samorządowa wojewódzka osoba prawna może przekazać na rzecz województwa pod

tytułem darmym określone kwoty z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W myśl art. 117 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym do zadań ośrodka należy organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia pokierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami /ust. 1/;ośrodek może wykonywać inne zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego /ust.2/; ośrodek może wykonywać działalność gospodarczą, której wyniki będą przeznaczone na działalność, o której mowa w ust. 1 i 2 /ust.3/.

Stosownie do treści art. 119 ustawy ośrodek prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na zasadach określonych w niniejszej ustawie. Przepis ust. 2 art. 119 określa źródła przychodów ośrodka, zaś ust. 3 tegoż artykułu ustala kategorie rozchodów ośrodka. Jak wynika z treści ust. 3 ośrodek może wydatkować zgromadzone środki na bieżące utrzymanie ośrodka, prowadzenie egzaminów, inwestycje związane z działalnością ośrodka, a ponadto na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na obszarze województwa, w szczególności przepisów o ruchu drogowym i podnoszenie kultury jazdy kierowców. Ustawodawca w tym miejscu poczynił dodatkowe warunki dla takowej działalności, albowiem działalność ta może być realizowana i odpowiednio środki wydatkowane jeżeli ośrodek posiada wolne środki niewykorzystane na wydatki, o których mowa w pkt 1-3 ust. 3 art. 119 ustawy.

Zgodnie z treścią §5 przywołanego wyżej rozp. Ministra Infrastruktury w Word tworzy się fundusz zapasowy. Fundusz ten przeznaczony jest do dyspozycji ośrodka na finansowanie działalności, o której mowa w art. 117 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym bądź na pokrycie strat bilansowych ośrodka. Przepis ten jest skonstruowany jasno i nie wymaga interpretacji. Z treści przepisu jednoznacznie wynika, że środki funduszu mogą być przeznaczone na realizację zadań ośrodka/za wyjątkiem finansowania działalności gospodarczej/ bądź na pokrycie strat bilansowych.

Reasumując tę część wywodu stwierdzić należy, że środki pozyskane przez ośrodki ruchu, w tym środki zgromadzone na funduszu zapasowym, mogą być przeznaczone na finansowanie zadań ośrodka. Katalog zadań z zakresu bezpieczeństwa oraz poprawy bezpieczeństwa nie jest przez ustawodawcę dookreślony, stąd wymaga interpretacji. Należy stwierdzić, że uprawniona interpretacja przepisu nie może zmierzać do nadania przepisowi znaczenia, które znacznie odbiega od treści wyraźnie zapisanej. Jeżeli zatem w przepisie art. 119 ust. 4 ustawy mowa jest o poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez m.in. popularyzację przepisów i podnoszenie kultury jazdy kierowców, to interpretacja nie może doprowadzić do takiej wykładni tego przepisu, a pośrednio także przepisu art. 117 ust. 2 który to przepis w wyniku zabiegów interpretacyjnych w sposób zasadniczy różnić się będzie od działalności zdefiniowanej przez ustawodawcę. W ocenie Izby treść przepisu, którą winniśmy odczytać w drodze interpretacji musi być przedmiotowo zbliżona do treści nadanej w sposób wyraźny przez ustawę. Jakkolwiek przepis ust. 4 art. 119 ustawy zawiera jak wyżej wskazano wyliczenie przykładowe, to owo wyliczenie narzuca interpretatorowi kierunek i zakres dopuszczalnej wykładni przepisu. Należy zatem stwierdzić, że ocena legalności dokonywanego wydatku/a więc i zadania Word/ wobec otwartego katalogu zadań odbywać się może poprzez analizę konkretnego przedsięwzięcia przy uwzględnieniu w interpretacji przepisu wyżej sformułowanych uwag.

Przy przedstawieniu powyższego zachodzi konieczność przesądzenia, czy woj. ośrodki mogą przekazać środki finansowe w formie darowizny na rzecz Województwa w celu realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ocenie Izby, uwzględniając fakt, że Word są jednostkami finansów publicznych w stosunku do których obowiązuje niekwestionowana zasada, że w sprawach finansowych podmiotowi z sektora finansów publicznych wolno tyle, na ile zezwala przepis, czego w niniejszej sprawie brak, to ośrodki te nie mogą w taki sposób wydatkować środków pieniężnych. Sprzeciwia się temu, o czym mowa wyżej, brak wyraźnej podstawy prawnej, a także przepis art. 44 ustawy o finansach publicznych oraz wszelkie rygory wynikające z przepisów ustawy Prawo zamówień

publicznych, darowizna bowiem nie poddaje się ocenie według obligatoryjnie obowiązujących reguł ustalonych wyżej przywołanymi przepisami. Należy stwierdzić także, że poprzez ustanowienie darowizny podmiot ją ustanawiający nie realizuje swojego zadania lecz przyczynia się w sposób finansowy do realizacji zadań innego podmiotu – to Województwa.

Ośrodki mogą samodzielnie lub w porozumieniu z innymi podmiotami realizować zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego na podstawie stosownych porozumień określając w szczególności wzajemne prawa i obowiązki. W takiej sytuacji podmioty realizujące wspólnie zadane, także wspólnie będą partycypować w kosztach jego realizacji.

Wobec zajętego stanowiska Izba uważa za niecelowe udzielanie wyjaśnień w kwestii możliwości przekazania przez Word środków finansowych Województwu, z przeznaczeniem na refundację wcześniej poniesionych wydatków.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Pawel Krawczyk