REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w ŁODZI
Wpł. dnia 11-05-2016
L. dz. 349

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 2012 poz. 1113 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
Gmina Rzgów

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Łódzki Wschodni	Rzgów	Rzgów
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Plac 500- lecia		22

Kod pocztowy	Poczta
95-030	Rzgów

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

Art.51 c ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2015 roku poz. 163).

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

Gmina Rzgów podpisała 4 marca 2014 r. porozumienie z Gminą Ksawerów dot. przyjęcia przez Gminę Ksawerów zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej dotyczące objęcia mieszkańców Gminy Rzgów, osób z zaburzeniami psychicznymi i upośledzeniem umysłowym, opieką i usługami świadczonymi przez Środowiskowy Dom Samopomocy w Ksawerowie. Na podstawie ww. Porozumienia Gmina Ksawerów pokrywa w całości koszty związane z utrzymaniem osoby kierowanej do Środowiskowego Domu Samopomocy w Ksawerowie oraz zapewnia dojazd uczestników do ŚDS.

W 2016 r. Gmina Ksawerów zwróciła się o podpisanie aneksu do ww. umowy polegającego na wprowadzeniu zapisu iż w związku z faktem, iż dotacja Wojewody Łódzkiego nie pokrywa w całości kosztów funkcjonowania Środowiskowego Domu Samopomocy i są one współfinansowane z budżetu Gminy Ksawerów z dochodów własnych, Gmina Rzgów tytułem niniejszego porozumienia i swojego udziału w kosztach współfinansowanych przez Gminę Ksawerów będzie przekazywała na rzecz Gminy Ksawerów comiesięczną kwotę w wysokości 15 %, comiesięcznej

dotacji ustalonej w drodze decyzji Wojewody Łódzkiego zgodnie z „zasadami udzielenia Gminom i Powiatom dotacji na bieżące funkcjonowanie Środowiskowych Domów Samopomocy" na rok bieżący, na jednego mieszkańca Gminy Rzgów. Jednocześnie Gmina Ksawerów oświadczyła, że występowała do Wojewody o zwiększenie dotacji na bieżącą działalność Środowiskowego Domu Samopomocy w Ksawerowie jednak wnioski były uwzględniane w kwocie niższej niż wnioskowane.

Ponadto Gmina Ksawerów wystąpiła o dofinansowanie przez Gminę Rzgów zakupu samochodu do przewozu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z porozumieniem z dnia 4 marca 2014 r. Gmina Ksawerów zapewnia dojazd uczestników z terenu Gminy Rzgów do Środowiskowego Domu Samopomocy w Ksawerowie.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

W związku z powyższym proszę o zajęcie stanowiska, czy Gmina Rzgów ma prawo partycypować w kosztach utrzymania podopiecznych w Środowiskowym Domu Samopomocy oraz zakupie samochodu do przewozu osób niepełnosprawnych.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

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

Prowadzenie środowiskowych domów samopomocy jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej zleconym gminie.

W zakresie finansowania ze środków własnych gminy zadań zleconych stanowiska sądów administracyjnych oraz RIO nie są jednolite, jakkolwiek częściej przyjmuje się, że nie jest to możliwe. Argumentacja przeciwko możliwości finansowania zadań zleconych ze środków własnych gminy, wskazuje, że dopłata samorządów do zadań zleconych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stąd też jej dokonanie jest nielegalne. Podstawą formułowania tego poglądu jest brzmienie art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013r., poz. 168), [dalej także: u.o.n.d.f.p.], stosownie do którego „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków" . Sankcja za omawiane przewinienie jest wysoce dotkliwa, bowiem może przybrać postać zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi przez okres od roku do 5 lat. Niewątpliwie wydatek na realizację zadania zleconego, dokonany ze źródła dochodu innego niż dotacja celowa, narusza wprost dyspozycję art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. O dochodach [dalej także: u.d.j.s.t.], zgodnie z którym zadania zlecone finansowane są w drodze dotacji z budżetu państwa, a w konsekwencji również dyspozycję art. 11 u.o.n.d.f.p. jako dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Jednocześnie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej stanowią zadania obligatoryjne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze powszechnym. Zaniechanie lub ograniczenie realizacji zadania publicznego przez samorząd terytorialny pociąga za sobą liczne ryzyka, spośród których wskazać można chociażby ryzyko zarzutu bezczynności organu administracji publicznej lub przewlekłości postępowania (gdy zadanie zlecone związane jest z podejmowaniem rozstrzygnięć administracyjnych np. zadania w zakresie świadczeń rodzinnych, które ze względu na brak finansowania nie są podejmowane lub nie są podejmowane w ustawowo przewidzianym terminie) oraz ryzyko zarzutu niewykonywania lub nienależytego wykonywania zadań w związku ze szkodą poniesioną przez uprawnionego (gdy zadanie zlecone związane jest z podejmowaniem czynności innych niż czynności władcze, a stopień ich realizacji odbiega od przyjętego wzorca należytej staranności).

Z kolei zdaniem Prokuratorii Generalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczać środki własne na sfinansowanie niezbędnych wydatków dla zrealizowania powierzonych im zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jednakże nie mają takiego obowiązku. Zdanie to zostało wyrażone jednakże przy okazji procesów odszkodowawczych kierowanych przez gminy przeciwko Skarbowi Państwa w związku z niedofinansowaniem zadań zleconych.

W przypadku, jeśli zadanie zlecone nie może być zrealizowane bez udziału środków własnych gminy, gmina dla dobra mieszkańców nie powinna ograniczać jego wykonania, ale dofinansować je ze środków własnych a następnie dochodzić stosownego odszkodowania.

W przypadku środowiskowych domów samopomocy społecznej należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Zgodnie z art. 51 c ust. 4. ustawy o pomocy społecznej tj. Z dnia 16 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 163) kwota dotacji ustalana zgodnie z ust. 2 może być zwiększona, nie więcej jednak niż o 20%, w zależności od liczby uczestników oraz zakresu, jakości i rodzaju świadczonych usług. W przypadku jeżeli Gmina Ksawerów wystąpiła o zwiększenie dotacji i otrzymała ją i nadal środki nie są wystarczające, bądź w sytuacji gdy wystąpiła i odmówiono, wydaje się, że finansowanie ze środków własnych byłoby dopuszczalne, pod warunkiem późniejszego dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Tylko wystąpienie o zwrot środków własnych od Skarbu Państwa może usunąć zarzut zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
2016.05.09	Wojciech Skibiński	Wojciech Skibiński PEŁNIĄCY FUNKCJĘ BURMISTRZA RZGOWA

Monika Mosiewicz
Adwokat

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

Łódź, dnia 1 lipca 2016r.

Pan
Wojciech Skibiński
pełniący funkcję
Burmistrza Rzgowa

Urząd Miejski w Rzgowie
Plac 500-Lecia 2
95-030 Rzgów

WA 4120-6/2016-w

W odpowiedzi na pismo zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie, czy Gmina Rzgów ma prawo partycypować w kosztach utrzymania podopiecznych w Środowiskowym Domu Samopomocy oraz zakupie samochodu dla osób niepełnosprawnych – uprzejmie informuję:

Mając na uwadze, że prowadzenie środowiskowych domów samopomocy jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, w ocenie Regionalnej izby Obrachunkowej w Łodzi istota pisma sprowadza się de facto do wskazania, czy w ocenie Izby za dopuszczalne uznać można współfinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej środkami własnymi jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w obowiązującym stanie prawnym, nie ma podstaw do finansowania/dofinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego - ze środków własnych jednostki – przekazanych jej do realizacji (w drodze ustaw) zadań z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów; gmina zaś otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do ich wykonania.

Zasada ta potwierdzona została przez ustawodawcę w art. 49 ust. 1 i ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań. W przypadku niedotrzymania tego warunku jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (ust. 6 art. 49 ustawy o dochodach ...).

Należy także zauważyć, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 lutego 2012 roku (Sygn. akt II CSK 195/11) zauważył, że art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest wystarczającą podstawą dla roszczenia o zapłatę kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy otrzymaną dotacją a uzasadnionymi wydatkami, które zostały poniesione dla pełnego wykonania zleconego zadania.

Dodatkowo, dla potwierdzenia prezentowanego wyżej stanowiska, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 249 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013.885 ze zm.) w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami , przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym (...), co wskazuje, że kwoty ujęte w planie finansowym na realizację poszczególnych zadań muszą być zgodnie z wielkością przyznanych dotacji.

Pragnę jednocześnie przypomnieć, że zgodnie z zasadami *Udzielania gminom i powiatom województwa łódzkiego dotacji celowych na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na prowadzeniu i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem udzielonych dotacji i funkcjonowaniem tych jednostek w 2016 roku* z dnia 8.04.2016 opublikowanymi na stronie Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi: „na wniosek JST kwota dotacji miesięcznej na bieżące wydatki domu może zostać zwiększona, nie więcej niż o 20%, w zależności od liczby uczestników oraz zakresu, jakości i rodzaju świadczonych usług, zgodnie z art. 51c ust. 4 ustawy o pomocy społecznej".

Z poważaniem

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
[illegible]