STAROSTWO POWIATOWE
w PABIANICACH
WYDZIAŁ FINANSOWY
95-200 Pabianice, ul. Piłsudskiego 2
tel. c. 42 22 54 000, fax 42 21 69 166

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 2016 poz. 561 t.j.)*

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
Starostwo Powiatowe w Pabianicach

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Pabianicki	M. Pabianice	Pabianice

Ulica	Nr domu	Nr lokalu
Piłsudskiego	2	

Kod pocztowy	Poczta
95-200	Pabianice

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. 191 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 697 z późn. zm.).

Art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz.U. z 2016r. poz. 198 z późn. zm.).

Art. 249, art. 250, art. 251, art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U.2016.1870 z późn. zm.)

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

Opis problemu

Przepisy art. 191 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowią, że powiaty właściwe ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej są zobowiązanie do ponoszenia:
1) wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka;
2) średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym;
3) wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie.
- *„Powiat, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka lub placówka opiekuńczo-wychowawcza, zawiera z powiatem, o którym mowa w ust. 1-4, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2."* (art. 191 ust. 5).
- *„Samorząd województwa, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna lub interwencyjny ośrodek preadopcyjny, zawiera z powiatem, o którym mowa w ust. 1-4, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2. (art. 191 ust. 6)."*

Środki, które otrzymywane są od innych powiatów oraz środki przekazywane innym powiatom z tytułu zwrotu wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej są w budżecie Powiatu Pabianickiego klasyfikowane w dziale 855, rozdziały 85508 i 85510, § 2900 (dochody) i § 4330 (wydatki) w planie finansowym Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

Obecnie istnieją odmienne poglądy na temat charakteru prawnego takich porozumień, tj. czy mają one charakter aktu administracyjnego, czy też są umowami cywilnoprawnymi.
Jednostki samorządu terytorialnego w swoich budżetach różnie klasyfikują dochody i wydatki z tego tytułu. Część jst zapisuje środki w formie dotacji, część natomiast jako zakup usług.
Sytuacja taka prowadzi do braku jednolitości w budżetach poszczególnych jednostek.
Powiat Pabianicki otrzymał od Samorządu Województwa Łódzkiego wzór porozumienia w sprawie przyjęcia oraz warunków pobytu i wysokości wydatków na utrzymanie dziecka w Interwencyjnym Ośrodku Preadopcyjnym prowadzonym na zlecenie Województwa Łódzkiego, w którym zapisane jest, że Powiat Pabianicki będzie ponosił wydatki miesięcznie, wydatki te *„stanowią dotacje celową dla jednostki samorządu terytorialnego, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych"*.
Regionalne Centrum Polityki Społecznej - jednostka organizacyjna Samorządu Województwa Łódzkiego powołuje się na opinię zawartą w piśmie Pani Zdzisławy Wasążnik Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego z dnia 4 września 2012r. znak: ST4/4834/656/MSJ/12/813, gdzie Ministerstwo Finansów podziela pogląd, że porozumienia

zawierane na podstawie art. 191 ust. 5 i 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej między powiatem a samorządem województwa mają charakter porozumienia administracyjnego, o którym mowa w art. 46 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie w piśmie Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej Ministerstwa Finansów z dnia 24 lipca 2012r. znak: FS10/064/3/438/WWP/12/6992 kierowanym do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Krotoszynie, Ministerstwo Finansów wyraża opinię, że środki wydatkowane w ramach w/w porozumień klasyfikowane powinny być w § 2320.
Zapisy tego porozumienia powodują, że nie może ono być podpisane przez Powiat Pabianicki w kształcie przedstawionym przez Województwo Łódzkie, ponieważ wydatki związane ze zwrotem kosztów pobytu dziecka w placówce, ujęte są w budżecie powiatu pabianickiego w § 4330 Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego.
Komentarz do § 4330 wskazuje, że: *„Paragraf ten obejmuje **w szczególności** opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz wydatki gmin na opiekę i wychowanie dziecka na podstawie art. 191 ust. 9 i 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej."*
Komentarz ten wymienia wydatki z zaznaczeniem w szczególności, czyli nie jest to katalog zamknięty, nie wskazuje wprost wydatków powiatów na opiekę i wychowanie dziecka na podstawie art. 191 ust. 5 i 6, choć tak jak w przypadku ust. 9 i 10 szczegóły dotyczące tych wydatków określa również ustawa.

Należy zaznaczyć, że Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pabianicach, jednostka która na podstawie ustawowych upoważnień wykonuje zadania z zakresu pieczy zastępczej podpisuje wiele porozumień z powiatami dokonując na ich podstawie zakupu usług.

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

1. Jak należy klasyfikować dochody i wydatki związane z przyjęciem dziecka oraz warunkami jego pobytu i wysokości wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce wynikających z porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie art. 191 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 697 z późn. zm.):
   - jako wpływy z wpłat jst na rzecz innych jst na dofinansowanie zadań bieżących – po stronie dochodów (§ 2900) i zakup usług przez jst od innych jst - po stronie wydatków (§ 4330);
   - czy należy stosować w tym przypadku przepis art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz.U. z 2016r. poz. 198 z późn. zm.) i klasyfikować środki w § 2320 Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące

realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego?

2. Czy w planie finansowym Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, powiatowej jednostki budżetowej która ustawowo wskazana jest do wykonywania zadań powiatu w zakresie pieczy zastępczej - mogą być ujmowane dotacje związane z realizacją zadań w zakresie pieczy zastępczej? Czy zgodnie z art. 249 ustawy o finansach publicznych dotacje przekazywane są przez urząd - Starostwo Powiatowe na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

Przepisy art. 191 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowią, że powiaty właściwe ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej są zobowiązane m. in. do ponoszenia średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym;
Samorząd województwa, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna lub interwencyjny ośrodek preadopcyjny, zawiera z powiatem porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (art. 191 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).
Obecnie istnieją odmienne poglądy na temat charakteru prawnego takich porozumień, tj. czy mają one charakter aktu administracyjnego, czy też są umową cywilnoprawną. Jednostki samorządu terytorialnego w swoich budżetach różnie klasyfikują dochody i wydatki z tego tytułu. Część powiatów zapisuje środki w formie dotacji, część natomiast jako zakup usług.
Stanowiska wskazujące na klasyfikowanie ww. wydatków jako dotacja celowa opierają się na stwierdzeniu *„(...) iż porozumienia zawierane, na podstawie art. 191 ust. 5 i 6 ustawy, między powiatem a samorządem województwa mają charakter porozumienia administracyjnego, o którym mowa w art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr80, poz.526, z późn. zm.), w myśl którego „jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (...)"* w związku z czym finansowanie omawianych zadań następuje w formie dotacji.
Natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że porozumienia takie są umową cywilnoprawną, nie mają charakteru aktu administracyjnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie rozpoznającego sprawę dotyczącą charakteru porozumienia w sprawie umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej: (postanowienie z dnia 24 września 2013 r. sygn. akt I OW 181/13) „(...) *pogląd wyrażony pod rządami poprzednio obowiązującego art. 86 ustawy o pomocy społecznej, że porozumienie między powiatami w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków na jego opiekę i wychowanie*

ma charakter umowy cywilnoprawnej, pozostaje aktualny również w obecnym stanie prawnym (p. też postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2012 r., sygn. akt I OW 3/12 oraz I OW 14/12, z dnia 23 września 2012 r., sygn. akt I OW 31/12, publ. jw. (...).” [1]

Stanowisko takie wyrażane jest również w doktrynie: „(...) *W ramach omawianego unormowania nie spotykamy się z porozumieniem, mocą którego następuje przekazanie zadań przez jeden powiat drugiemu, czy też przez powiat województwu samorządowemu. (...) Oznacza to, że w oparciu o przedmiotowe porozumienie nie następuje przekazywanie całości zadań w zakresie pieczy zastępczej, lecz powiat bądź województwo samorządowe przyjmują dziecko, celem zapewnienia mu stosownej opieki w ramach pieczy zastępczej. Tym samym przewidziane tu porozumienie nie może być traktowane jako porozumienie komunalne, o którym stanowi ustawa o samorządzie powiatowym, jak również ustawa o samorządzie województwa. Przewidziane tu porozumienie w swoim charakterze zbliżone jest do umowy występującej na gruncie prawa cywilnego, jednakże ustawodawca nadał mu inną nazwę (...)”*[2]. Wskazać przy tym należy, że w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011r. nie ma zapisów mówiących o dotacji celowej, ale występują wskazania o innym niż przekazanie dotacji sposobie rozliczenia tj. zwrot wydatków - jednostki są zobowiązane do ponoszenia średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym.

Mając na uwadze postanowienia sądów w tej materii, środki przekazywane przez powiat innej jednostce samorządu terytorialnego na podstawie ustawy, nie stanowią dotacji celowej, gdyż obowiązek ponoszenia wydatków wynika z mocy ustawy, a nie z dobrowolnego porozumienia, o jakim mowa w art. 46 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do zagadnienia charakteru porozumień wskazanych przez ustawodawcę w art. 191 ust.5 i 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 697), zawieranych między powiatami albo między województwem a powiatem, zauważyć należy, że nie mają one charakteru porozumień, o których mowa w art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.). Zgodnie z ww. przepisem, jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Ustawa o dochodach jednostek samorząd terytorialnego nie zawiera unormowań dotyczących prawnych możliwości wykonywania przez daną jednostkę samorządową zadań z zakresu działania innych jednostek, a właściwe przepisy zawarte są w samorządowych ustawach ustrojowych. W przypadku powiatów, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.) wskazuje, że powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu.

Przedmiot porozumienia, unormowanego w art. 191 ust.5 i 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie ma jednak nic wspólnego z powierzeniem prowadzenia zadania publicznego, a jego materia ogranicza się do uzgodnienia przyjęcia dziecka oraz warunków jego

---

1 Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 23 października 2014 sygn. Akt I OW 185/14

2 Nitecki Stanisław, Wilk Aleksandra Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz

pobytu i wysokości określonych przez ustawodawcę wydatków.

Trudno zatem podzielić zapatrywanie, że porozumienie to ma charakter porozumienia o charakterze publicznoprawnym odnoszącego się do powierzenia realizacji zadania publicznego. Nie można też skutecznie bronić stanowiska, że każde porozumienie, którego stronami są jednostki samorządu terytorialnego, z samego tego faktu ma cechy porozumienia o charakterze publicznoprawnym.

Dodatkowym, chociaż nie decydującym argumentem, są przepisy art. 191 ust. 9 i 10 ww. ustawy, dotyczące wydatków gmin, które Minister Finansów w przepisach rozporządzenia z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.) ujął jako wydatki ponoszone w § 433 - zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego. Gmina – zgodnie z regułami wyznaczonymi w ustawie – partycypuje w kosztach pieczy zastępczej, co nie oznacza, że w jakimś zakresie przejmuje wykonywanie tych zadań.

W przypadku analizowanych porozumień, ustawodawca narzuca określonym jednostkom samorządu terytorialnego wymóg ich zawarcia i determinuje treść. Z punktu widzenia jednostki samorządowej właściwej w rozumieniu przepisów art. 191 ust.1 – 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zawarcie przedmiotowego porozumienia uzasadnia kwalifikowanie ponoszonych na jego podstawie wydatków, jako wydatków na zakup usług, które świadczy jednostka organizacyjna drugiej strony porozumienia (powiatu albo województwa), a która to usługa polega na przyjęciu dziecka do określonej placówki (np. regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna lub interwencyjny ośrodek preadopcyjny).

Ponadto należy zaznaczyć, że w przypadku kiedy zwrot wydatków na opiekę i wychowanie dziecka traktowany byłby jako dotacja celowa z art. 46. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udzielana między jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie porozumień, to w związku z art. 249 ust.4 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatek związany z przekazaniem dotacji do innej jednostki samorządu terytorialnego nie mógłby być przekazywany przez jednostki ustawowo powołane do wykonywania zadań w zakresie pieczy zastępczej. Na podstawie przytoczonego przepisu dotacje przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego należy ująć w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego. Powstaje problem związany z wykonywaniem i rozliczaniem zadania, w tym przypadku udzielanej dotacji. W przypadku uznawania zwrotu wydatków na utrzymanie dziecka w placówce jako dotacji, dotacja przekazywana byłaby z urzędu, który nie jest jednostką ustawowo powołaną do prowadzenia spraw z zakresu pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zadania w powiatach wykonują jednostki organizacyjne - powiatowe centra pomocy rodzinnej, natomiast z treści art. 182 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 697 z późn. zm.) wynika, że:

„(...) 1. Zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej starosta wykonuje za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

2. Do zakresu działania powiatowego centrum pomocy rodzinie należą wszystkie sprawy z zakresu pieczy zastępczej niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów (...)"

Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie wykonują zatem zadania oraz zajmują się wszystkimi

sprawami z zakresu pieczy zastępczej, w związku z czym posiadają pełną dokumentację związaną ze sprawowaniem pieczy zastępczej.
Reasumując w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie prawa administracyjnego[3] utrwalony jest pogląd, że porozumienie, o którym mowa w art. 191 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie ma charakteru aktu administracyjnego, lecz umowy cywilnoprawnej. Jeżeli zatem sprawa przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce załatwiana jest w formie porozumienia (umowy) między jednostkami samorządu terytorialnego, to znaczy że w tym przypadku nie mamy do czynienia ze sprawą administracyjną, w związku z czym brak jest podstaw do klasyfikowania wydatków ponoszonych na utrzymanie dziecka w placówce w formie dotacji celowej.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
24.07.2017 r	Krzysztof Habura	STAROSTA PABIANICKI

[3] Nitecki Stanisław, Wilk Aleksandra Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz; Tryniszewska Katarzyna, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz, wyd. II

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 10 sierpnia 2017 roku

WA 4120-7/2017-w

Pan
Krzysztof Habura
Starosta Pabianicki

Starostwo Powiatowe w Pabianicach
ul. Piłsudskiego 2
95-200 Pabianice

Szanowny Panie Starosto

W odpowiedzi na pismo Pana Starosty z dnia 24 lipca 2017 r. zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie,

1) Jak należy klasyfikować dochody i wydatki związane z przyjęciem dziecka oraz warunkami jego pobytu i wysokości wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce wynikających z porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na podstawie art. 191 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej:
   - jako wpływy z wpłat jst na rzecz innych jst na dofinansowanie zadań bieżących – po stronie dochodów (par. 2900) i zakup usług przez jst od innych jst – po stronie wydatków (par. 4330);
   - czy należy stosować w tym przypadku przepis art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i klasyfikować środki w par. 2320 Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego ?
2) Czy w planie finansowym Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, powiatowej jednostki budżetowej, która ustawowo wskazana jest do wykonywania zadań powiatu w zakresie pieczy zastępczej – mogą być ujmowane dotacje związane z realizacją zadań w zakresie pieczy zastępczej ? Czy zgodnie z art. 249 ustawy o finansach publicznych dotacje przekazywane są przez urząd – Starostwo Powiatowe na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego ?

uprzejmie informuję:

Art. 191 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowi:

Art. 191.

1. Powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi*:*

1) wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka;

2) średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym;
3) wydatki na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie.
5. Powiat, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka lub placówka opiekuńczo-wychowawcza, zawiera z powiatem, o którym mowa w ust. 1-4, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2.
6. Samorząd województwa, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna lub interwencyjny ośrodek preadopcyjny, zawiera z powiatem, o którym mowa w ust. 1-4, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2.

W literaturze przedmiotu zgodnie przyjmuje się, że porozumienia, o których mowa w art. 191 ust. 5 i 6 cytowanej ustawy mają charakter umów cywilnoprawnych.
I tak, S. Nitecki podnosi, że (...) (z) *punktu widzenia analizowanego unormowania kluczową rolę odgrywa charakter prawny wymienionego tu porozumienia. Na gruncie samorządu terytorialnego przewiduje się zawieranie porozumień komunalnych, mocą których jedna jednostka samorządu terytorialnego powierza drugiej realizację zadań publicznych. Mocą takiego porozumienia powiat przekazuje innemu powiatowi do realizacji zadania z zakresu pieczy zastępczej i wówczas powiat przejmujący dane zadania wykonuje je w imieniu i na rachunek powiatu przekazującego. Dodatkowo zawarcie takiego porozumienia wymaga podjęcia uchwał stosownych organów stanowiących i kontrolnych oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponieważ będzie to akt prawa miejscowego. W ramach omawianego unormowania nie spotykamy się z porozumieniem, mocą którego następuje przekazanie zadań przez jeden powiat drugiemu, czy też przez powiat województwu samorządowemu. W oparciu o analizowane przepisy powiat czy województwo samorządowe dysponujące podmiotami, które mogą realizować zadania z zakresu pieczy zastępczej, mogą wspierać taki powiat, który w danym momencie nie jest w stanie zapewnić dziecku opieki w ramach pieczy zastępczej stosownie do występujących potrzeb. Oznacza to, że w oparciu o przedmiotowe porozumienie nie następuje przekazywanie całości zadań w zakresie pieczy zastępczej, lecz powiat bądź województwo samorządowe przyjmują dziecko, celem zapewnienia mu stosownej opieki w ramach pieczy zastępczej. Tym samym przewidziane tu porozumienie nie może być traktowane jako porozumienie komunalne, o którym stanowi ustawa o samorządzie powiatowym, jak również ustawa o samorządzie województwa. Przewidziane tu porozumienie w swoim charakterze zbliżone jest do umowy występującej na gruncie prawa cywilnego, jednakże ustawodawca nadał mu inną nazwę. Przywołane stwierdzenie ma kluczowe znaczenie dla określenia podmiotów, które w imieniu danych jednostek samorządu terytorialnego będą zawierały takie porozumienie, oraz będzie rzutowało na formę jego zawarcia. W analizowanych przepisach stanowi się, że porozumienia zawierają powiaty i województwo, a zatem osoby prawne. Stosownie do postanowień ustaw samorządowych powiat jest reprezentowany na zewnątrz przez starostę (art. 34 ust. 1 u.s.p.), a województwo samorządowe przez marszałka województwa (art. 43 ust. 1 u.s.w.), a zatem przedmiotowe porozumienia będą podpisywane przez starostów oraz marszałka województwa. Rozważyć należy, czy starostowie i marszałek województwa będą mogli przekazać przysługujące im uprawnienia kierownikom jednostek organizacyjnych odpowiadających za realizację zadań z zakresu pieczy zastępczej. Postanowienia art.*

182 oraz 185 u.w.r.p.z. nie zawierają rozwiązań, mocą których starosta i marszałek województwa byliby uprawnieni do udzielenia kierownikowi PCPR i kierownikowi ROPS upoważnienia do zawierania takich porozumień. Możliwości takiej poszukiwać należy w postanowieniach ustaw samorządowych oraz statutów powiatu i województwa samorządowego. W przypadku braku stosownych podstaw w postanowieniach przywołanych statutów, w mojej ocenie nie będzie występowała możliwość udzielania przez starostę i marszałka województwa kierownikom PCPR i ROPS upoważnienia do zawierania wskazanych porozumień. W tym miejscu rozważyć trzeba istotną kwestię, a mianowicie czy zawarcie tego porozumienia jest dobrowolne, czy też będzie tu można odnaleźć elementy związania. Stwierdzić należy, że co do zasady podpisanie wskazanego tu porozumienia będzie dobrowolne, jednakże w mojej ocenie sytuacja ta zmieni się wówczas, gdy w następstwie zaistnienia okoliczności faktycznych okaże się, że powiat (województwo samorządowe) dysponuje możliwością przyjęcia dziecka do pieczy zastępczej, a inny powiat w danym momencie nie będzie dysponował takimi możliwościami, a będzie zachodziła konieczność umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. W takiej sytuacji sygnalizowana tu dobrowolność zawarcia porozumienia musi ustąpić przed zapewnieniem dziecku niezbędnej opieki i umieszczenia go w stosownej formie pieczy zastępczej. Nie budzi wątpliwości, że omawiane porozumienie przybierze formę pisemną, warunkującą skuteczność jego zawarcia. Ustawodawca w analizowanych przepisach określił zawartość merytoryczną wskazanego tu porozumienia. (...) Spornym elementem będzie tu rozstrzyganie sporów między powiatami oraz między powiatem a województwem samorządowym. Z uwagi na sygnalizowany umowny charakter przedmiotowego porozumienia opowiedzieć się należy za tym, że spory te rozstrzygane będą przed sądami powszechnymi.

(S. Nitecki [w:] S. Nitecki, A. Wilk, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz, WK 2016 – komentarz do art. 191, teza 9).

Z kolei K. Tryniszewska wskazuje, że (...) *(p)owiat, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka lub placówka opiekuńczo-wychowawcza, zawiera z powiatem właściwym ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej bądź powiatem ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały (jeśli nie można ustalić miejsca zamieszkania dziecka), bądź z powiatem miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (jeśli nie jest możliwe ustalenie miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały), porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka bądź średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym. Powyższe zasady zawierania porozumień odnieść należy również do sytuacji, gdy ma miejsce ponowne umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w powiecie, który posiada wolne miejsca. Porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym zawiera również samorząd województwa (prawidłowo - województwo, które jest osobą prawną, a nie wspólnota tworzona z mocy prawa przez mieszkańców województwa), na którego terenie funkcjonują mogące przyjąć dziecko regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna lub interwencyjny ośrodek preadopcyjny. W postanowieniu z dnia 24 września 2013 r., I OW 181/13, LEX nr 1375114, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż porozumienie między powiatami w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków na opiekę nad nim i jego wychowanie ma charakter*

umowy cywilnoprawnej. Podobnie wypowiedział się wskazany sąd w postanowieniu z dnia 23 marca 2012 r., I OW 31/12, LEX nr 1136736. (K. Tryniszewska, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz, wyd. II, LEX 2015 – komentarz do art. 191, teza 3).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi podziela cytowane wyżej poglądy. Wskazać zarazem trzeba, iż, w ocenie Izby, nie przełamuje takiego rozumienia charakteru prawnego porozumień, o których mowa w art. 191 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2015r., I OW 203/15. Przedmiotem orzeczenia było rozstrzygnięcie sporu, który wystąpił między stronami z uwagi na dokonaną przez nie w odmienny sposób interpretację przesłanki istotnej dla wyznaczenia powiatu właściwego do ponoszenia finansowej odpowiedzialności za pobyt dziecka. Analiza uzasadnienia postanowienia nie prowadzi, zdaniem Izby, do wniosku, iż brak jest podstaw do uznania, że zawierane porozumienia, o których mowa wyżej mają charakter umów cywilnoprawnych.

Należy odróżnić kwestie rozstrzygania sporów o właściwość powiatów oraz gmin obowiązanych do ponoszenia wydatków, o których mowa w art. 191 ust. 1 powołanej ustawy – do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 191 ust. 16 ustawy) od kwestii charakteru prawnego zawieranych porozumień (art. 191 ust. 5 i ust. 6). Zawarcie porozumienia przez właściwą lub niewłaściwą jednostkę samorządu terytorialnego nie rzutuje na ocenę charakteru prawnego zawartego przez nią porozumienia, a z perspektywy właściwości wyłącznie na to, czy porozumienie zawarte przez niewłaściwą jednostkę powinno pozostać w obrocie prawnym, ale jest to zupełnie inny problem. Przez pryzmat art. 191 ust. 16 nie można wnioskować o charakterze prawnym porozumień zawieranych na podstawie art. 191 ust. 5 i ust. 6. Art. 191 ust. 16 powołanej ustawy rozstrzyga tylko i wyłącznie kwestię jakie przepisy, a w konsekwencji jakie organy są właściwe do rozstrzygania sporów o właściwość powiatów oraz gmin obowiązanych do ponoszenia wydatków, o których mowa w art. 191 ust. 1.

Stosowanie do postanowień art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Zauważyć należy, że przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowią wyłącznie o porozumieniach w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1) i 2), tj. wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka oraz średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym.

Wydaje się, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z realizacją zadań z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, a wyłącznie z ustaleniami dotyczącymi przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości określonych przez ustawodawcę wydatków. Obowiązek ponoszenia wydatków wynika natomiast z ustawy (o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej) nie zaś z porozumienia, o jakim mowa w art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji wydatki związane z zawieranymi porozumieniami, o których

mowa w art. 191 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie mogą być finansowane w formie dotacji celowych.

Mając na względzie charakter prawny porozumień, o których mowa w art. 191 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przyjąć zdaniem Izby należy, że dochody i wydatki związane z przyjęciem dziecka oraz warunkami jego pobytu i wysokości wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce klasyfikować należy jako wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań bieżących – po stronie dochodów (par. 2900) i zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego – po stronie wydatków (par. 4330), a to zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Mając na uwadze przedstawione wyżej stanowisko, za bezprzedmiotowe uznać należy zajmowanie stanowiska w sprawie opisanej w w pkt 2. wniosku Pana Starosty.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk