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 **POWIAT BEŁCHATOWSKI**

B.2. ADRES SIEDZIBY 97-40 BEŁCHATÓW, UL. PABIANICKA 17/19

Powiat	Gmina	Miejscowość
BEŁCHATOWSKI	BEŁCHATÓW	BEŁCHATÓW

Ulica	Nr domu	Nr lokalu
PABIANICKA	17/19	

Kod pocztowy	Poczta
97-400	BEŁCHATÓW

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. 126, 127 ust 2 pkt. 3) oraz 250, 251 i 252 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2017.2077 z późn. zm) oraz art. 8 ustawy z dnia 17.12.2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2018.1458 z późn. zm)

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

Opis problemu

W celu wspólnej realizacji projektu dofinansowanego z budżetu Unii Europejskiej część jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatów przystąpiło do utworzonego w tym celu Związku. Zgodnie ze Statutem Związku określone zostały zasady uczestnictwa j.s.t, podjęto Uchwałę Zgromadzenia Związku o wspólnej realizacji zadania określającą koszty realizacji zadania przez poszczególne j.s.t., podjęto także uchwałę budżetową określającą przychody i wydatki Związku (w tym przychody z tytułu wpłat j.s.t na poczet wspólnie realizowanego zadania) oraz WPF.

Na postawie Uchwały Zgromadzenia Związku o wspólnej realizacji zadania oraz podziału kosztów pomiędzy poszczególne jednostki, środki na realizację projektu wprowadzono do budżetów oraz WPF poszczególnych j.s.t. Środki te na wkład w postaci składki członkowskiej, wkład na zarządzanie projektem oraz dofinansowanie projektu ujęto w § 2907 jako „Wpłatę gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych lub związków powiatów na dofinansowanie zadań bieżących" oraz § 6659 jako „Wpłatę gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych lub związków powiatów na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych".

Paragrafy ten zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18.07.2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U 2018.1394) kwalifikowane są odpowiednio do grupy 1202 – Dotacje na zadania bieżące, związane ze współfinansowaniem programów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy ofp oraz grupy 1612 – Wydatki o charakterze dotacyjnym na współfinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych ponoszonych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy ofp. W ocenie Związku forma „wpłaty" przez j.s.t środków w postaci wkładu własnego na poczet wspólnie realizowanego projektu nie ma charakteru dotacyjnego, a podstawą wydatku jest Uchwała Zgromadzenia Związku o wspólnej realizacji zadania, która określa koszty realizacji zadania dla poszczególnych j.s.t. Zgodnie jednak z art. 126 i 127 ust. 2 pkt. 3) uofp dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu j.s.t. a dotacjami celowymi są także środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych także przez inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki. Natomiast na podstawie art. 250 uofp Zarząd udzielając z budżetu dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: wysokość dotacji, cel, termin wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia.

Zgodnie jednak z art. 126 i 127 ust. 2 pkt. 3) uofp dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu j.s.t. a dotacjami celowymi są także środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych także przez inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki. Natomiast na podstawie art. 250 uofp Zarząd udzielając z budżetu dotacji celowej, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: wysokość dotacji, cel, termin wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia.

Powyższe regulacje prawne uofp dotyczące dotacji nabierają szczególnego znaczenia, w kontekście zapisów Ustawy z dnia 17.12.2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, zwłaszcza art. 8, co w przypadku przekazania przez j.s.t środków w postaci „wpłaty" na poczet wspólnej realizacji projektu (zaliczanego do grupy wydatków o charakterze dotacyjnym ale bez umowy w sprawie udzielenia dotacji) i niewykorzystania ich w danym roku budżetowym przez Związek, może stanowić czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegający na: przekazaniu lub udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji i nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu j.s.t.

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

W związku z powyższym, czy przekazując na rzecz Związku środki w postaci „wpłaty", która zaliczana jest do wydatków o charakterze dotacyjnym, podstawą dokonania wydatku będzie Uchwała Zgromadzenia Związku o wspólnej realizacji zadania, która określa koszty realizacji zadania przez poszczególne j.s.t.? Czy też przed przekazaniem wpłaty Powiat winien zawrzeć ze Związkiem zgodnie z art. 250 umowę w sprawie udzielenia dotacji na dany rok budżetowy, określając wysokość dotacji, cel, termin wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia?

Czy sytuacji, kiedy Powiat w danym roku budżetowym dokona „wpłaty" na rzecz Związku na poczet usług w ramach wspólnie realizowanego projektu, a Związek nie wykorzysta do końca roku budżetowego tych środków na wskazany cel, to czy wysokość niewykorzystanej „wpłaty" powinna zostać zwrócona bo budżetu j.s.t, tak jak ma to miejsce w przypadku wydatków w postaci dotacji?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

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

W ocenie Powiatu „wpłaty" przekazywane do Związku na wkład własny w postaci składki członkowskiej, wkład na zarządzanie projektem oraz dofinansowanie projektu ujmowane w § 2907 i § 6659 mają charakter wydatków dotacyjnych i podstawą dokonania wydatku na dany rok budżetowy winna być umowa zawarta pomiędzy j.s.t a Związkiem, która określi wysokość dotacji, cel, termin wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia.

Środki z dotacji przekazanej do Związku, niewykorzystane w danym raku budżetowym powinny podlegać rozliczeniu i powinny zostać zwrócone do budżetu j.s.t zgodnie z zawartą umową.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby	Podpis wnioskodawcy lub osoby

15.11.2018 r.	upoważnionej	upoważnionej

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 22 stycznia 2019 r.

Starosta Bełchatowski

Starostwo Powiatowe w Bełchatowie
ul. Pabianicka 17/19
97-400 Bełchatów

WA 4120-26/2018-w

W odpowiedzi na pismo zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie:

- czy przekazując na rzecz Związku środki w postaci „wpłaty", która zaliczana jest do wydatków o charakterze dotacyjnym, podstawą dokonania wydatku będzie uchwałą Zgromadzenia Związku o wspólnej realizacji zadania, która określa koszty realizacji zadania przez poszczególne j.s.t? Czy też przed przekazaniem wpłaty Powiat winien zawrzeć ze Związkiem zgodnie z art. 250 (ustawy o finansach publicznych) umowę w sprawie udzielenia dotacji na dany rok budżetowy, określając wysokość dotacji, cel, termin wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia?
- czy w sytuacji, kiedy Powiat w danym roku budżetowym dokona „wpłaty" na rzecz Związku na poczet usług w ramach wspólnie realizowanego projektu, a Związek nie wykorzysta do końca roku budżetowego tych środków na wskazany cel, to czy wysokość niewykorzystanej „wpłaty" powinna zostać zwrócona do budżetu j.s.t., tak jak ma to miejsce w przypadku wydatków w postaci dotacji?

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

Zgodnie z treścią art. 126 ustawy o finansach publicznych formułującego ogólną definicję dotacji, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu j.s.t oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.
Ustawa o finansach publicznych posługuje się także pojęciem dotacji celowych. Dotacjami celowymi są, zgodnie z treścią art. 127 ustawy środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji wskazanych ustawą zadań, w tym współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Klauzula informacyjna odnosząca się do pozyskanych przez RIO w Łodzi danych osobowych, w związku z prowadzoną korespondencją, została zamieszczona na stronie RIO w Łodzi http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/?cid=132 (art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

Zgodnie z treścią art. 65 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018r. poz. 995 z póź.zm.), zwaną dalej ustawą o s.p. , w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.
W literaturze przedmiotu podnosi się, że określenie „wspólne wykonywanie zadań" odnosi się do tego, że jednostki wchodzące w skład Związku wykonują razem określony rodzaj zadania przypisanego przez ustawodawcę im wszystkim w zinstytucjonalizowanej formie związku (por. szerzej: R. Cybulska, J.Glumińska-Pawlic – Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym)...
Podstawą działania Związku jest Statut przyjęty odpowiednio przez rady zainteresowanych powiatów (art. 67 ust. 1 ustawy o s.p.), określający m.in. zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku.
Należy zatem stwierdzić, że podstawą do przekazania środków przez członka związku na rzecz związku nie jest ustawa o finansach publicznych, ustawa odrębna czy umowa międzynarodowa lecz akt pochodzący od zrzeszonych jednostek, mający swoje umocowanie w Statucie Związku. Również cele Związku nie wynikają z ustawy lecz z uchwał o utworzeniu Związku. Jeżeli tak, to już tylko z tego powodu należy uznać, że środki przekazywane przez j.s.t. na rzecz Związku - jako instytucji całkowicie dobrowolnej - nie mają charakteru dotacji – nie są dotacją w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Izby o charakterze wpłat dokonywanych przez j.s.t. na rzecz Związku nie może przesądzać rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U z 2014r., poz. 1053 z póź.zm) będące aktem wykonawczym do ustawy o finansach publicznych.. W szczególności twierdzenia o charakterze wpłat nie możemy wyprowadzić z nazw grup paragrafów wydatków. Interpretacja zapisów rozporządzenia nie może prowadzić do wniosków i ocen sprzecznych z ustawą o finansach publicznych i ustawą o samorządzie powiatowym.

Niezależnie od powyższego wypada zauważyć, że jakkolwiek np. w grupie 1612 paragrafów wydatków nazwanej „Wydatki o charakterze dotacyjnym na współfinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych ....." znajdują się §§, które prawodawca nazywa precyzyjnie „dotacje" np. § 620 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o f.p., to należy zauważyć, także, że w grupie tej mieszczą się także §§ - które nie zostały określone jako '"dotacje" Np. § 665 – Wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych j.s.t oraz związków gmin, na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych, § 659 – Środki przekazane przez j.s.t. na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych z zakresu zarządzania drogami publicznymi krajowymi.
Przywołana regulacja wskazuje wyraźnie, że przyporządkowane grupie określone paragrafy nie są jednorodne w swym charakterze, sam prawodawca kwalifikuje niektóre wydatki jako „Wpłaty..." lub „Środki przekazane ..."pomimo tego, że pozostałe paragrafy wyraźnie nazwane są paragrafami dotacyjnymi np. przywołany wyżej § 620 , § 619, 622-623. Przytoczona regulacja dodatkowo wspiera powyżej zaprezentowane stanowisko.

Nie można zatem podzielić poglądu pytającego co do charakteru wpłat j.s.t na rzecz Związku.
Pytający podejmując próbę zakwalifikowania przedmiotowych wpłat do dotacji celowych wskazuje na przepis art. 127 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Klauzula informacyjna odnosząca się do pozyskanych przez RIO w Łodzi danych osobowych, w związku z prowadzoną korespondencją, została zamieszczona na stronie RIO w Łodzi http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/?cid=132 (art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

Zgodnie z treścią przywołanego wyżej przepisu dotacjami celowymi są środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez j.s.t oraz inne podmioty ze środków przekazywanych przez jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 5,7 i 14 ustawy o finansach publicznych.
Należy wyraźnie stwierdzić, że w opisanym stanie faktycznym Związek nie otrzymuje środków od instytucji, o których mowa w art. 127 ust. 2 pkt 3, czyli od agencji wykonawczych (art.9 pkt 5), państwowych funduszy celowych (art.9 pkt 7) czy innych podmiotów, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.
Mając na względzie przedstawioną powyżej argumentację prawną, należy przyjąć, że ujęcie przedmiotowych wydatków w grupach dotacyjnych nie może prowadzić do zmiany charakteru wydatków ustalanego na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o s.p.
Reasumując: wpłaty na rzecz Związku, o których mowa w zapytaniu, w ocenie Izby, nie są dotacjami w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, brak jest zatem podstaw prawnych do zawarcia umów, o których mowa w art. 250 tej ustawy. Zasady rozliczania zadania realizowanego przez Związek winny wynikać ze Statutu lub innego aktu Związku. Wobec braku powszechnie obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie Związek posiada uprawnienie do samodzielnego uregulowania tych kwestii w tym dotyczących m.in. terminów rozliczania otrzymanych wpłat.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Pawłowski

Klauzula informacyjna odnosząca się do pozyskanych przez RIO w Łodzi danych osobowych, w związku z prowadzoną korespondencją, została zamieszczona na stronie RIO w Łodzi http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/?cid=132 (art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE