



# Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03  
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, 2014-06-26

KOPIA

26-06-2014

1174

RIO.II.076.3.2014

**Szanowny Pan**

**Robert Pawłowski**

**Starosta Powiatu Krośnieńskiego**

Odpowiadając na Pana wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych (data wpływu do Izby w dniu 17.06.2014r.), dotyczący klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków z porozumień, o których mowa w art. 191 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz.135 z późn.zm) wyjaśniam co następuje:

Zgodnie z art. 191 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz.135 z późn.zm) powiat, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka lub placówka opiekuńczo-wychowawcza, zawiera z powiatem właściwym do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka (art. 191 ust 1-4 cyt. ustawy) porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków.

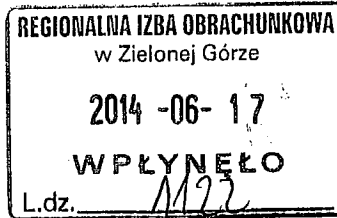
Mając powyższe na względzie w przypadku zawierania porozumień między powiatami w sprawie zwrotu kosztów i wychowania dzieci przebywających w pieczy zastępczej, środki powinny mieć formę dotacji celowej sklasyfikowanej w § 232 „Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”.

Zdaniem Kolegium Izby, pomimo merytorycznej realizacji zadań wynikających z ww. ustawy przez wyspecjalizowane jednostki (PCPR) środki finansowe przekazywane między jednostkami samorządu terytorialnego winny być ujęte w planie finansowym starostwa. - zgodnie z art. 249 ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r o finansach publicznych (Dz. U z 2013r. poz. 885z późn.zm).

Równocześnie wskazuję się , że stanowisko wyrażone w odpowiedzi na złożone przez Panią pytanie nie jest prawnie wiążącą wykładnią obowiązujących przepisów, a stanowi jedynie przedstawienie stanowiska Izby w zakresie zagadnień objętych zapytaniem.

**PREZESIZBY**  
*Ryszard Zajaczkowski*

POWIAT KROŚNIENSKI  
z siedzibą w Krośnie Odrzańskim  
ul. Piastów 10 B  
66-600 Krosno Odrzańskie



Załącznik do Zarządzenia Nr 2  
Prezesa RIO z dnia 18 marca 2010 r.

**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 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)
<b>A. ADRESAT WNIOSKU</b>
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
<b>B. DANE WNIOSKODAWCY</b>
<b>B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE</b>
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)
<input checked="" type="checkbox"/> 1. jednostka samorządu terytorialnego <input type="checkbox"/> 2. związek międzygminny <input type="checkbox"/> 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów <input type="checkbox"/> 4. związek, stowarzyszenie powiatów <input type="checkbox"/> 5. samorządowe jednostki organizacyjne <input type="checkbox"/> 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne)    (w zakresie ich wykorzystania)
<b>B.2. NAZWA PEŁNA</b>
Starostwo Powiatowe
<b>B.3. ADRES SIEDZIBY</b>
ul. Piastów 10b, 66-600 Krosno Odrzańskie
<b>C. ZAKRES WNIOSKU</b>
<b>C1. PRZEDMIOT WNIOSKU</b>
<input checked="" type="checkbox"/> zaistniały stan faktyczny <input type="checkbox"/> zdarzenie przyszłe
<b>C.2. RODZAJ SPRAWY</b>
Sposób kwalifikowania wydatków związanych z pokryciem kosztów umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej
<b>C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA</b>
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.)
art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 80, poz. 526 ze zm.)
art. 191 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.)

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

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

Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim środki finansowe otrzymane z innych powiatów oraz przekazywane na rzecz innych powiatów z tytułu zwrotu wydatków na opiekę i wychowanie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej kwalifikuje w przeważającej części w rozdziale 85201 oraz 85204 w § 2320. Plan wydatków z tytułu dotacji ujęty jest, zgodnie z art. 249 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w planie Starostwa Powiatowego, merytorycznie zajmuje się tym Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.

Kwalifikowanie w/w dochodów i wydatków w § 2320 jest zgodne z interpretacją przedstawioną w piśmie z dnia 10 września 2012 roku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej znak, DSR-III-074-1-47-LS/118/12. Obecnie jednak coraz większa liczba powiatów, z którymi współpracujemy stoi na stanowisku odmiennym, twierdząc że nie ma podstaw do traktowania wskazanych środków jako dotacji.

Podstawą wydania takiej interpretacji przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej był pogląd, iż porozumienia zawierane na podstawie art. 191 ust. 5 i 6, między powiatami oraz między powiatami a samorządem województwa mają charakter porozumienia administracyjnego, o którym mowa w art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Podstaw stanowiska odmiennego jest m.in. postanowienie NSA w Warszawie I OW 31-12.

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

Czy środki, które otrzymujemy od innych powiatów m. in. z tytułu zwrotu wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo wychowawczej oraz odpowiednio środki finansowe przekazywane na rzecz innych powiatów zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej należy traktować jako dotacje celową i klasyfikować w §2320 czy jak wydatek rzeczowy (dochód) i ujmować w §2900 lub §4330?

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

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

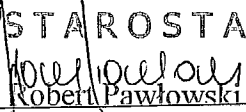
Naszym zdaniem, co znajduje odzwierciedlenie w stosowanej praktyce odpłatność z tytułu umieszczania dzieci w pieczy zastępczej należy traktować jako dotację.

**F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH**

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

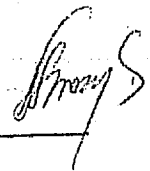
Pismo z dnia 10 września 2012 roku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej znak, DSR-III-074-1-47-LS/118/12.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 23 marca 2012 r. I OW 31/12

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej
17.06.2014 r.	Robert Pawłowski	 STAROSTA Robert Pawłowski

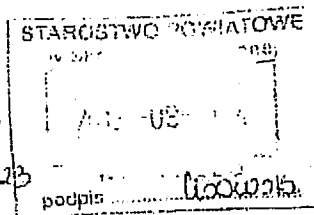
MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ  
DEPARTAMENT POLITYKI RODZINNEJ

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, tel. +48 22 529 06 60, fax +48 22 529 06 61  
www.mpips.gov.pl; E-Mail: info@mpips.gov.pl



Warszawa, 10 września 2012 r.

DSR-III-074-1-47-LS/118/12



Pan  
Michał Jędrzyś  
Starosta Skarżyski

W odpowiedzi na pismo z dnia FN-L3251.17.2012 skierowane do Ministerstwa Finansów i przekazane do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w sprawie interpretacji przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, uprzejmie informuję:

Departament Polityki Rodzinnej zwrócił się pismem do Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów z prośbą o wyrażenie opinii w zakresie klasyfikowania wydatków ponoszonych przez samorząd powiatowy w ramach porozumień zawieranych na zasadach określonych w art. 191 ust 5 i 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W opinii zawartej w piśmie Pani Zdzisławy Wasążnik Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego z dnia 4 września 2012 r. znak: ST4/4834/656/MSJ/12/813, Ministerstwo Finansów podziela pogląd, iż porozumienia zawierane, na podstawie art. 191 ust 5 i 6 ustawy, między powiatami oraz 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. Nr 80, 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.

Jednocześnie w piśmie Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej Ministerstwa Finansów z dnia 24 lipca 2012 r. znak: FS10/064/3/438/WWP/12/6992 kierowanym do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Krotoszynie, Ministerstwo Finansów wyraża opinię, iż środki wydłużowane w ramach ww. porozumień klasyfikowane powinny być w dziale 852 – Pomoc Społeczna, rozdział 85204 – Rodziny zastępcze w § 232 – Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego.

2. 4. 01. 2012

Załączniki:

- Pismo Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów – znak: ST44834/656/MSJ/12/813
- Pismo Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej Ministerstwa Finansów – znak: FS10/064/3/438/WWP/12/6992

*Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*

## **Postanowienie**

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 23 marca 2012 r.

### **I OW 31/12**

Porozumienie między powiatami w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków na jego opiekę i wychowanie ma charakter umowy cywilnoprawnej.

*LEX nr 1136736*

**1136736**

Dz.U.2013.135: art. 191 ust. 4

### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Ewa Dzbeńska.

### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 23 marca 2012 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Starosty Obornickiego o rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy Starostą Obornickim a Starostą Nakielskim w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy dotyczącej ponoszenia kosztów utrzymania małoletniej M. W. w rodzinie zastępczej postanawia:

- 1) odrzucić wniosek;
- 2) zwrócić Staroście Obornickiemu kwotę 100 (sto) zł uiszczoną tytułem wpisu sądowego

### **Uzasadnienie faktyczne**

Wnioskiem z dnia 6 lutego 2012 r. Starosta Obornicki wniósł o rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy nim a Starostą Nakielskim w przedmiocie ponoszenia kosztów utrzymania małoletniej M. W. w rodzinie zastępczej.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że powiat nakielski odmawia uznania się za właściwy do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie w rodzinie zastępczej z uwagi na fakt, iż małoletnia nie przebywała na terenie powiatu nakielskiego ani jednego dnia a ponadto nigdy nie była zameldowana na pobyt stały na terenie tego powiatu.

W ocenie Starosty Obornickiego właściwość organu należy natomiast ustalić w oparciu o przepis art. 26 k.c.

W odpowiedzi na ww. wniosek Starosta Nakielski wskazał, że powiatem właściwym w sprawie jest powiat obornicki.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje: rozpoznawana sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej.

Spory o właściwość między organami administracji publicznej powstają w związku z odmienną oceną zakresu kompetencji tych organów określonej w przepisach prawa. Jako spór o właściwość można określić obiektywnie istniejącą sytuację prawną, w której zachodzi rozbieżność poglądów między organami administracji publicznej co do zakresu ich działania, w tym przede wszystkim co do upoważnienia do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej (por. Prawo w postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Komentarz, pod red. T. Wosia, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 94). Chodzi tu więc nie o każdą sprawę, którą upoważniony jest załatwić

organ administracji publicznej, ale indywidualną sprawę należącą do jego właściwości, a więc nie tylko rozstrzyganą przez organ administracji publicznej, ale też w postępowaniu uregulowanym procedurą administracyjną.

Zagadnienie dotyczące umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej i pokrycia wydatków z tym związanych do 1 stycznia 2012 r. regulował art. 86 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.). Ustęp 4 powołanego przepisu przewidywał, że "powiat prowadzący całodobową placówkę opiekuńczo - wychowawczą lub rodzinę zastępczą przyjmującą dziecko oraz powiat na terenie którego funkcjonuje całodobowa placówka opiekuńczo - wychowawcza zawiera z powiatem właściwym ze względu na miejsce zamieszkania przejętego dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej lub skierowaniem do całodobowej placówki opiekuńczo - wychowawczej porozumienie w sprawie umieszczenia dziecka i wysokości wydatków, o których mowa w ust. 2 lub 3".

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że porozumienie, o którym mowa w tym przepisie prawa nie miało charakteru aktu administracyjnego lecz umowy cywilnoprawnej. Jeżeli zatem sprawa pokrywania kosztów umieszczenia i pobytu dziecka w placówce opiekuńczo - wychowawczej załatwiana jest w formie porozumienia (umowy) między powiatami, to znaczy, że w tym przypadku nie mamy do czynienia ze sprawą administracyjną. Brak jest bowiem materialnoprawnej podstawy do wydania przez organy decyzji administracyjnej (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt I OW 52/10 oraz z dnia 1 czerwca 2009 r., sygn. akt I OW 37/09).

Z dniem 1 stycznia 2012 r. przepis art. 86 ustawy o pomocy społecznej został uchylony na podstawie art. 218 pkt 16 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887). Jednocześnie w ustawie tej zawarto art. 191 ust. 4, który stanowi odpowiednik uchylonego art. 86 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z treścią tego przepisu powiat, 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, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków na jego opiekę i wychowanie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 w obecnym stanie prawnym.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że rozstrzygnięcie sporu w sytuacji, kiedy organy administracyjne zobligowane są do zawarcia porozumienia, oznaczałoby rozstrzygnięcie sprawy cywilnej, a sprawy te nie podlegają rozpoznawaniu i rozstrzyganiu w formie decyzji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Skoro zatem sprawa ponoszenia kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej nie jest załatwiana w formie decyzji administracyjnej, to tym samym nie można mówić, aby powstał spór o właściwość w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. Poz. 270) w zw. z art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 15 § 2, art. 64 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, postanowił, jak w sentencji.

O zwrocie całego uiszczzonego wpisu sądowego orzeczono na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 w związku z art. 64 § 3 p.p.s.a.