

412

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 2016-01-27

RIO.II.K.076.1.2016

KOPIA

28 -01- 2016

Pani

Aldona-Porczyńska-Nalewajko

P.O. Dyrektora Powiatowego

Centrum Pomocy Rodzinie

w Nowej Soli

W odpowiedzi na zapytania skierowane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 28 grudnia 2015 r. w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 1113 ze zm.) dotyczące naliczania przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie odsetek za zwłokę w sytuacji nieterminowego regulowania przez gminę należności z tytułu pobytu dziecka w pieczy zastępczej oraz czy nota księgową obciążeniową wystawioną przez PCPR wobec gminy powinna zawierać termin zapłaty i czy w związku z jej wystawieniem powinny być naliczane odsetki za zwłokę – przedstawiam stanowisko Izby w sprawach objętych Pani zapytaniem.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015r., poz. 332 ze zm.) określa, że co do zasady finansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej należy do obowiązku powiatu. Jednakże, na mocy art. 191 ust. 9 i 10 w przypadku umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej współfinansuje pobyt tego dziecka w pieczy zastępczej, w wysokości:

- 1) 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
- 2) 30% w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
- 3) 50% w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

W przypadku braku możliwości ustalenia gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, właściwa do ponoszenia wydatków jest gmina miejsca jego ostatniego zameldowania na pobyt stały. Jeżeli nie można ustalić miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały, właściwa do ponoszenia wydatków jest gmina miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (art. 191 ust. 9 i 10 w zw. ust. 2 i 3).

Obowiązek współfinansowania przez gminę nie dotyczy dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej przed 1 stycznia 2012 r. (art. 238 ust. 1).

Z powyższego wynika, że gmina współfinansuje pobyt w pieczy zastępczej każdego dziecka umieszczonego w tej pieczy po 1 stycznia 2012 r. Dotyczy to także dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w trybie interwencyjnym (art. 191 ust. 8 pkt 1), oraz dzieci pozostawionych bezpośrednio po urodzeniu lub dzieci, których tożsamość rodziców jest nieznana (art. 191 ust. 8 pkt 2). Ustalenie gminy zobowiązanej do współfinansowania pobytu w pieczy zastępczej tych dzieci następuje na podstawie ww. przepisów (ustawodawca bowiem w tym zakresie nie przewidział wyjątku takiego, jak w przypadku powiatów - por. art. 191 ust. 12 i 13). Należy jednocześnie wskazać, iż ze względu na anonimowość przysposobienia, w przypadku dzieci pozostawionych bezpośrednio po urodzeniu lub dzieci, których tożsamość rodziców jest nieznana, zasadnym jest aby obowiązek współfinansowania spoczywał na gminie miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (art. 191 ust. 3). Jak wynika z art. 191 ust. 9 i 10 wysokość wydatków leżących po stronie gminy jest doprecyzowana i sztywna. Ustawodawca zatem nie przewidział konieczności dokonywania wzajemnych rozliczeń między gminą a powiatem na podstawie porozumień (jak to ma miejsce w przypadku wzajemnych rozliczeń między powiatami - vide. art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Wobec tego zasadne wydaje się zastosowanie noty obciążeniowej (w opisaney w sytuacji zarówno w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, jak i dzieci umieszczonych w placówce opiekuńczo-wychowawczej).

Niewątpliwie należy zgodzić się z Pani stanowiskiem, że nieuiszczenie w terminie należności cywilnoprawnej skutkuje prawem naliczenia dłużnikowi odsetek ustawowych. Wynika to wprost z art. 481 § 1 kodeksu cywilnego, który stanowi, że jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. W myśl art. 481 § 2 kodeksu cywilnego, jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe.

Art. 481 § 1 kc ustanawia prawo, a nie obowiązek dochodzenia odsetek za czas opóźnienia w zapłacie świadczenia pieniężnego, jednak jedną z fundamentalnych zasad działalności jednostek zaliczanych do sfery finansów publicznych jest bowiem dbałość o środki publiczne i racjonalne nimi gospodarowanie. Choć dochodzenie odsetek za zwłokę od należności cywilnoprawnych to prawo, a nie obowiązek wierzyciela, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą z tego dowolnie rezygnować. Należy bowiem pamiętać o przepisie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn.zm.), który wprowadza obowiązek naliczania i ewidencjonowania odsetek od nieterminowych płatności nie później niż na koniec każdego kwartału.

Wymóg naliczania i ewidencjonowania odsetek za nieterminowe uiszczanie wpłat zawarto ponadto w § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289). Przepis ten stanowi bowiem, iż odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Ponadto jak wskazał to SN w uchwale 7 sędziów z dnia 26 stycznia 2005 r. sygn. akt III CZP 42/04 co do zasady do roszczeń o odsetki za opóźnienie w zapłacie powinno stosować się trzyletni termin przedawnienia roszczeń o świadczenia okresowe w myśl Kodeksu cywilnego.

Jednakże odmiennie przedstawia się sytuacja przedawnienia odsetek za opóźnienie w sytuacji, gdy dłużnik w ogóle nie zapłacił należności głównej. Wówczas jeżeli przedawni się roszczenie o zwrot należności głównej, żądanie odsetek również ulega przedawnieniu. Dzieje się tak, ponieważ odsetki są prawem akcesoryjnym - nie mogą istnieć samodzielnie, niezależnie bez należności głównej.

Nota księgowa obciążeniowa w ocenie Izby powinna spełniać wymogi wynikające z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a więc zawierać datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą - także datę sporządzenia dowodu.

Z art. 21 ustawy o rachunkowości nie wynika jednak aby nota księgowa obciążeniowa mogła zawierać datę zapłaty. Nota księgowa obciążeniowa może być w ocenie Izby podstawą do dokonywania zapisów w księgach rachunkowych, pod warunkiem że będą na niej widnieć informacje, jakich wymaga od dowodów księgowych ustawa o rachunkowości.

Niniejsza odpowiedź nie stanowi wiążącej wykładni obowiązujących przepisów prawa a jest jedynie przedstawieniem własnego stanowiska Izby w zakresie objętym zapytaniem.

JM.

PREZES IZBY
3
Ryszard Zajączkowski

DCPR. V. 0602. 36. 2015

**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.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra

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 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
(w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)

B.2. NAZWA PEŁNA

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie

B.3. ADRES SIEDZIBY

67-100 Nowa Sól, ul. Piłsudskiego 65

C. ZAKRES WNIOSKU

C1. PRZEDMIOT WNIOSKU

- zaistniały stan faktyczny zdarzenie przyszłe

C.2. RODZAJ SPRAWY

Naliczanie odsetek od nieterminowo regulowanych należności

**C.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. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn. zm.)

Art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn. zm.)

§ 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289)

Art. 5 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz. U z 2013 poz.168 z późn.zm.)

Art. 481 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (j.t. Dz.U. z 2014 poz. 121 z późn zm.)

Art. 191 ust. 9 i 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (j.t. Dz. U. z 2015 poz. 332 z późn. 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)

Ponoszenie wydatków z tytułu współfinansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej przez gminę ma charakter zadania własnego o charakterze obowiązkowym, gdyż wprost z art. 191 ust. 9 i 10 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wynika, że gminie nie pozostawiono wyboru co do konieczności ponoszenia wydatków z tytułu współfinansowania przez gminę pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Ustawodawca jednoznacznie określił też wysokość wydatków ponoszonych przez gminę oraz okoliczności warunkujące ich ponoszenie. Jak wynika z art. 191 ust. 9 i 10 ww. ustawy, wysokość wydatków leżących po stronie gminy jest doprecyzowana i sztywna.

Ustawodawca nie przewidział konieczności dokonywania wzajemnych rozliczeń między gminą a powiatem na podstawie porozumień (jak to ma miejsce w przypadku wzajemnych rozliczeń między powiatami – por. art. 191 ust. 5 ww. ustawy). Zgodnie z interpretacją umieszczoną na stronie BIP Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dokumentem właściwym do dokonywania takich rozliczeń jest zastosowanie noty księgowej.

W związku z powyższym Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowej Soli do rozliczeń z gminami z tytułu współfinansowania przez gminę pobytu dziecka w pieczy zastępczej stosuje noty księgowe (obciążeniowe). Nota księgowa zawiera standardowo m.in.: oznaczenie stron, numer noty i datę sporządzenia, opis operacji oraz okres, którego dotyczy należność, kwotę poniesionych przez powiat wydatków na opiekę i wychowanie dziecka w pieczy zastępczej oraz udział procentowy współfinansowania przez gminę ww. wydatków, kwotę obciążenia, termin płatności noty oraz nr rachunku bankowego na który należy dokonać płatności, a także podpisy wystawcy noty. Standardowo, przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowej Soli, wyznaczany jest termin do uiszczenia należności na 14 dni od daty otrzymania noty księgowej. Noty wysyłane są listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, co umożliwia ustalenie terminu płatności noty.

W przypadku, gdy gmina nie reguluje w terminie należności, wynikających z wystawionych not księgowych, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowej Soli obciąża gminę odsetkami ustawowymi z tytułu nieterminowo uregulowanych należności, powołując się na art. 476 oraz 481 kodeksu cywilnego.

Jedna z gmin odmówiła zapłaty odsetek z tytułu nieterminowo uregulowanych należności wynikającej z wystawionych not księgowych, argumentując, że skoro ustawodawca nie określił w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej terminu, w którym gmina musi wykonać swój obowiązek w partycypowaniu w wydatkach, niewłaściwe jest powoływanie się na kodeks cywilny oraz wyznaczanie terminu zapłaty noty obciążeniowej, a w konsekwencji nie powinny być naliczane odsetki za zwłokę w zapłacie należności.

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

1. Czy w przypadku, gdy gmina nie zapłaci w terminie należności wynikającej z wystawionej noty z tytułu współfinansowania przez gminę pobytu dziecka w pieczy zastępczej, powiat (Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie) winien naliczyć odsetki za zwłokę z tytułu nieterminowo uregulowanej należności i obciążyć tą kwotą gminę?
2. Czy właściwe jest stanowisko gminy, że skoro ustawodawca nie określił w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej terminu, w którym gmina musi wykonać swój obowiązek w partycypowaniu w wydatkach, nota księgowa nie powinna zawierać terminu zapłaty i nie powinny być naliczane odsetki za zwłokę w zapłacie należności?

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

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

Nieuiszczenie w terminie należności cywilnoprawnej skutkuje prawem naliczenia dłużnikowi odsetek ustawowych. Wynika to wprost z art. 481 § 1 kodeksu cywilnego, który stanowi, że jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. W myśl art. 481 § 2 kodeksu cywilnego, jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe.

Art. 481 § 1 kc ustanawia prawo, a nie obowiązek dochodzenia odsetek za czas opóźnienia w zapłacie świadczenia pieniężnego, jednak jedną z fundamentalnych zasad działalności jednostek zaliczanych do sfery finansów publicznych jest bowiem dbałość o środki publiczne i racjonalne nimi gospodarowanie. Choć dochodzenie odsetek za zwłokę od należności cywilnoprawnych to prawo, a nie obowiązek wierzyciela, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą z tego dowolnie rezygnować. Należy bowiem pamiętać o przepisie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 poz. 885 z późn.zm.), który wprowadza **obowiązek naliczania i ewidencjonowania odsetek od nieterminowych płatności** nie później niż na koniec każdego kwartału.

Wymóg naliczania i ewidencjonowania odsetek za nieterminowe uiszczenie wpłat zawarto ponadto w § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289). Przepis ten stanowi bowiem, iż odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Jednostka zobowiązana jest więc do naliczania i ewidencjonowania w księgach rachunkowych odsetek od niewpłaconych w terminie należności nie rzadziej niż na koniec kwartału.

W przypadku jednostki budżetowej naliczanie i żądanie odsetek od dłużnika jest jej obowiązkiem i nie ma prawa go zaniechać, gdyż na podstawie art. 5 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in.:

- 1) nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;

2) niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Chociaż kodeks cywilny nie wskazuje terminu, w jakim powinny zostać uiszczone odsetki za zwłokę w spłacie zobowiązań – jeśli strony nie uregulowały tego odmiennie w zawartej umowie – powinny zostać one zapłacone niezwłocznie po otrzymaniu wezwania do ich opłacenia przez wierzyciela (wezwanie to może przybrać formę noty odsetkowej).

Jak wynika z art. 191 ust. 9 i 10 ww. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wysokość wydatków leżących po stronie gminy jest doprecyzowana i sztywna. Ustawodawca nie przewidział konieczności dokonywania wzajemnych rozliczeń między gminą a powiatem na podstawie porozumień, uznając, że to gmina sama, bez wezwania ze strony powiatu winna naliczyć i przekazać środki finansowe na współfinansowanie pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

Zastosowanie więc przez powiat noty księgowej (obciążeniowej, uznaniowej lub obciążeniowo-uznaniowej) do wzajemnych rozliczeń pomiędzy powiatem i gminą ma charakter pomocniczy i służy do zgodnego księgowania rozliczeń. Zastosowanie 14 dniowego terminu zapłaty należności od dnia otrzymania noty księgowej, przesuwając jednocześnie termin zapłaty przez gminę współfinansowania do połowy następnego miesiąca, za który jest należna. Nota księgowa (obciążeniowa) ma też charakter wezwania do zapłaty, gdyż jest w niej wyznaczony termin, w którym winna zostać uregulowana zapłata należności.

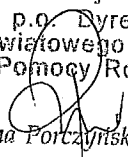
Utrwalone orzecznictwo sądowno-administracyjne w zakresie rozliczeń między powiatami przy ponoszeniu wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, jak i rozliczeń pomiędzy powiatami i gminami z tytułu współfinansowania przez gminę pobytu dziecka w pieczy zastępczej wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wskazuje jednoznacznie, iż rozliczenia te mają charakter cywilnoprawny, nie zaś aktu administracyjnego, wobec czego wszelkie spory rozstrzygane są przez sądy cywilne. W związku z powyższym, do wzajemnych sporów w zakresie rozliczeń mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Natomiast nieuiszczenie w terminie należności cywilnoprawnej skutkuje prawem naliczenia dłużnikowi odsetek ustawowych.

Zastosowanie zasady naliczania odsetek ustawowych od nieterminowo regulowanych należności z tytułu współfinansowania przez gminę kosztów pobytu dziecka w pieczy zastępczej znalazło też potwierdzenie w wyroku Sądu Okręgowego w Bielsku Białej z dnia 10.07.2014 r. Sygn. Akt II Ca 264/14.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

1. Wyjaśnienie MPiPS dotyczące obowiązku współfinansowania przez gminę pobytu dziecka w pieczy zastępczej.
2. Skan stanowiska Gminy w sprawie braku podstaw do naliczania odsetek za zwłokę z tytułu współfinansowania przez gminę wydatków za pobyt dziecka w pieczy zastępczej na podstawie not księgowych.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej p.o. Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
23.12.2015	Aldona Porczyńska-Nalewajko	 Aldona Porczyńska-Nalewajko