



(projekt stanowiska przygotowany przez Województwo Małopolskie)

STANOWISKO KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

w sprawie stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym możliwości pokrywania wydatków na realizację zadań wybranych do dofinansowania ze środków jednostki samorządu terytorialnego w ramach konkursów ofert, których dokonano przed dniem podpisania umowy o dofinansowanie

Konwent Marszałków wyraża pogląd o konieczności zmiany przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w zakresie wyraźnego wprowadzenia zapisów umożliwiających finansowanie z dotacji celowych wydatków poniesionych przed zawarciem umowy dotacyjnej. Powyższa konieczność związana jest z obecnym stanowiskiem Regionalnych Izb Obrachunkowych (wyrażonym m.in. w piśmie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 31 marca 2015 roku, znak WIAS-710/27/15), wskazującym na „brak możliwości przyznania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie zadań zrealizowanych przed udzieleniem dotacji poprzez refundowanie wydatków poniesionych na realizację tych zadań przed udzieleniem dotacji”.

Jeśli chodzi o ocenę charakteru dotacji celowej wskazuje się, iż ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określając, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych, w tym zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, nie przesądziła o braku możliwości udzielenia dotacji celowych w postaci refundacji poniesionych i udokumentowanych kosztów zadania i uznawaniu za kwalifikowalne jedynie kosztów ponoszonych dopiero po zawarciu umowy o udzielenie dotacji. Należy zauważyć, że interpretację art. 126 ustawy o finansach publicznych przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w prawomocnym wyroku z dnia 9 lutego 2012 r. sygn. akt I SA/Kr 1773/11. W uzasadnieniu wyroku Sąd uznał, iż z treści art. 126 ustawy o finansach publicznych nie wynika, aby zadania, na które jest przeznaczona dotacja nie mogły być zrealizowane przed jej przyznaniem. W ocenie Sądu, przyjęcie, iż użyte słowa „dofinansowanie” i „finansowanie” wyłączają refundację stanowi wykładnię rozszerzającą.

Również ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie pozbawia beneficjenta możliwości rozliczania wydatków ponoszonych przed zawarciem umowy o dotację. Jeśli chodzi bowiem o dotacje przyznawane w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, to zgodnie z art. 127 ust.1 pkt 1 lit. e) ustawy o finansach publicznych dotacje te są jednym z rodzajów dotacji

celowych przeznaczonych na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. Tego rodzaju dotacja służy pełnemu sfinansowaniu zadania (powierzenie) lub jego częściowemu sfinansowaniu (wsparcie). Tak w pierwszym, jak i w drugim przypadku podmiot zobowiązany jest wykonać zadanie w całości oraz ponieść uzgodnione w umowie koszty (koszty kwalifikowane).

Ustalenia umowy o udzielenie dotacji z art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie uregulowane są również „ramowym wzorem umowy o wsparcie/powierzenie zadania publicznego” określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty, ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25). Zgodnie z ww. wzorem wykonawca zobowiązuje się zrealizować określone w ofercie zadanie publiczne w zakresie i na warunkach określonych w umowie (§ 1 ust. 1), zaś podmiot publiczny zobowiązuje się przekazać na zadanie środki dotacji w ustalonej kwocie i terminie (§ 3). Otrzymaną dotację wykonawca winien wykorzystać zgodnie z celem, na jaki ją uzyskał, i na warunkach określonych umową (§ 2 ust. 3).

Według wzoru oferty, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia poza określeniem celu, nie mniej istotnym elementem oferty, włączanym do umowy, jest harmonogram działań oraz kosztorys. Natomiast rozliczenie dotacji, opracowane według sprawozdania z załącznika nr 3 do rozporządzenia, polega na wykazaniu wykonania celu, na który była przeznaczona dotacja oraz dowodzie zapłaty kosztów, zakładanych do sfinansowania z dotacji. Według powołanych powyżej przepisów oraz wzorów oferty, umowy i sprawozdania, poprzez zawieraną umowę strony określają termin rozpoczęcia i zakończenia przez beneficjenta działań merytorycznych w zakresie realizacji zleconego zadania publicznego rozumianego jako cel umowy. Od momentu zawarcia umowy wydatki ponoszone przez beneficjenta, jeśli służą tylko wykonaniu zleconego zadania i mieszczą się w specyfikacji z dołączonego do umowy kosztorysu, powinny być zaliczane (kwalifikowane) do rozliczenia wykorzystania dotacji, nawet gdyby beneficjent nie dysponował jeszcze faktycznie środkami z dotacji. Co więcej, dołączony do umowy „harmonogram” nie określa terminów zakupów, ani terminów płatności za usługi i dokonane zakupy wyspecyfikowane kwotowo i rodzajowo w kosztorysie, ale stanowi terminarz realizacji działań merytorycznych służących wykonaniu zaleconego zadania. Dlatego przy faktycznym braku środków dotacji, ale w warunkach rozstrzygniętego konkursu, lub podjętej uchwały organu stanowiącego w sprawie przyznania pomocy finansowej, beneficjent może ponosić wydatki na wykonanie umowy, którymi następnie „rozliczy” wykorzystanie dotacji.

Przy realizacji zadania z zakresu pożytku publicznego należy bowiem brać pod uwagę cztery różne terminy: termin rozstrzygnięcia konkursu, wynikający z oferty termin rozpoczęcia realizacji zadania, termin podpisania umowy oraz termin przekazania środków finansowych. Można przyjąć pogląd, iż terminy te – a zwłaszcza termin rozpoczęcia realizacji zadania i termin podpisania umowy – nie muszą się

ze sobą pokrywać, i że możliwe jest podpisanie umowy o realizację zadania, w której termin rozpoczęcia realizacji zadania jest wcześniejszy niż data podpisania umowy, a w związku z tym beneficjent może ponosić i rozliczać wydatki, które nastąpiły przed podpisaniem umowy. Określenie terminu rozpoczęcia ponoszenia wydatków określi w takim przypadku regulamin konkursu, tak aby nie pozostawiać wątpliwości w tym zakresie. Z kolei w przypadku udzielenia pomocy finansowej dla j.s.t. uczyni to uchwała organu stanowiącego. W takim przypadku ponoszenie tych wydatków wydaje się być zgodne z umową i określonym w niej terminem wykonania zadania, a więc również z przeznaczeniem dotacji. Szczególnie w sytuacji, gdy oferta i będący jej elementem harmonogram przewiduje ponoszenie tych kosztów od terminu wcześniejszego, niż data podpisania umowy. Przy takim rozwiązaniu nie ma znaczenia termin przekazania środków stanowiących dotację na konto organizacji.

W świetle powyższego, tym bardziej jest więc możliwe, aby dotację celową otrzymaną na zadanie zlecone w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (lub w trybie pomocy finansowej) można rozliczyć zapłatą za faktury wystawione przed dniem zawarcia umowy o dotację (art. 16 ustawy), a zapłaconą już w trakcie obowiązywania umowy o zlecenie zadania celu publicznego (o przyznanie pomocy finansowej). Warunkiem rozliczenia dotacji dokonywaną w ten sposób płatnością powinno być to, aby dokonany zakup lub usługa służyły realizacji zadania zleconego umową, zaś przedmiot zakupu ściśle się mieścił w specyfikacji dołączonego do umowy kosztorysu.

W związku z powyższym, celem wprowadzenia mechanizmów pozwalających na jednolite interpretowanie przepisów ustawy o finansach publicznych, Konwent Marszałków apeluje do Ministerstwa Finansów o wsparcie zaprezentowanego powyżej stanowiska, a także o zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu nowelizację ustawy o finansach publicznych poprzez zmianę art. 126, 127 ust. 1 oraz 250 ustawy i nadanie im następującego brzmienia:

*„Art. 126. Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie, **refundację** lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych”;*

„Art. 127. Dotacje celowe są to środki przeznaczone na:

*1) finansowanie, **refundację** lub dofinansowanie:*

- a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,*
- b) ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego,*
- c) bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,*
- d) zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b,*
- e) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym,*

f) kosztów realizacji inwestycji;”

„Art. 250. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, **w tym termin od którego rozpoczyna się wydatkowanie środków rozliczanych w ramach dotacji** oraz termin zakończenia wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.”

**Przewodniczący
Konwentu Marszałków
Województw RP
Marek Woźniak**