



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0713/1950/16

Warszawa, 21 października 2016 r.

Szanowna Pani

Hanna MAJSZCZYK

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Finansów

Współprzewodnicząca Zespołu

ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST

Szanowna Pani Minister,

zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Powołanego przepisu nie można interpretować w oderwaniu do art. 13 Dyrektywy 2006/112/WE RADY z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zgodnie z którym krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami. Jednakże w przypadku gdy podejmują one takie działania lub dokonują takich transakcji, są uważane za podatników w odniesieniu do tych działań lub transakcji, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji.

Zgodnie z art. 191 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej powiat, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka lub placówka opiekuńczo-wychowawcza, zawiera z powiatem właściwym do ponoszenia wydatków w tym zakresie, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków odpowiednio na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka albo przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym.

W ocenie Związku Powiatów Polskich we wskazanym przypadku mamy do czynienia z porozumieniem o charakterze publicznoprawnym. Zgodnie

z art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. 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. Takie też stanowisko zajmowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej). Pismo w tej sprawie przedkładamy w załączeniu.

Odmienne stanowisko zajmują w tym zakresie niektóre Regionalne Izby Obrachunkowe powołując się przy tym na uzasadnienia postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego, którymi odrzucano wnioski powiatów o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy dotyczącej ponoszenia kosztów utrzymania dzieci w pieczy zastępczej (przykład Postanowienie NSA z 23 marca 2012 r. sygn. I OW 31/12). Naczelny Sąd Administracyjny jako podstawę odrzucenia wniosków przyjmował fakt, że w jego ocenie porozumienie, o którym mowa w powołanym przepisie prawa nie miało charakteru aktu administracyjnego lecz umowy cywilnoprawnej. Zwracamy uwagę, że pogląd ten nie był przez NSA poparty żadnymi szerszymi argumentami, nie był analizowany w kontekście powołanego przepisu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ani w kontekście skutków takiej kwalifikacji porozumienia zawieranego pomiędzy powiatami na gruncie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Wreszcie należy podnieść, że linia orzecznicza dotycząca braku właściwości sądów administracyjnych do orzekania w przedmiocie sporu kompetencyjnego jest już nieaktualna, na skutek nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 25 lipca 2014 r. którym dodano przepis stanowiący, iż w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość powiatów stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (art. 191 ust. 16).

W konsekwencji zatem to, czy dany stosunek zostanie zakwalifikowany do kategorii stosunków cywilnoprawnych, czy też do porozumień o charakterze publicznoprawnym ma bezpośredni wpływ po pierwsze na właściwe kwalifikowanie wydatków oraz wpływów zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową, po drugie na przyjęcie prawidłowej formy rozliczenia (nota księgowa albo faktura VAT) oraz na kwestię opodatkowania czynności będących przedmiotem tego stosunku.

Wracając na grunt art. 15 ustawy o podatku od towarów i usług w orzeczeniach sądów administracyjnych, które odnosiły się bezpośrednio do wykładni powołanego przepisu wskazywano, że na omawianą kwestię wpływ ma źródło i charakter stosunku prawnego łączącego organ władzy publicznej z podmiotem na rzecz którego spełniane jest świadczenie (wykonywana czynność) oraz charakter prawny pobieranej opłaty (czy jest to opłata zbliżona do daniny publicznej, czy też jest to cena ustalana w realiach rynkowych). Istotne także jest, czy strony danego stosunku prawnego mają pełną swobodę ustalania jego treści, czy też swoboda ta ograniczona jest przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego (wyrok WSA w Poznaniu z di 28 stycznia 2016 r. sygn. I SA/Po 1049/15, wyrok NSA z 6 listopada 2014 r. sygn. I FSK 1644/13).

Odnosząc powyższe do regulacji zawartych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie ulega wątpliwości, że zadania z zakresu organizacji systemu pieczy zastępczej, w tym finansowania pobytu dzieci w pieczy zastępczej należą do zadań własnych powiatów (art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. w zw. z art. 180 ustawy).

Przy zawieraniu porozumień, o których mowa w art. 191 ustawy powiaty nie mają swobody w ustaleniu treści tego stosunku. Po pierwsze zakres przedmiotowy porozumienia jest jednoznacznie sprecyzowany przez ustawodawcę (uzgodnienie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków). Zakres tej swobody jest jeszcze bardziej ograniczony w przypadku dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych oraz rodzinnych domach dziecka, gdzie o umieszczeniu dziecka u wskazanych imiennie rodziców zastępczych/prowadzących rodzinny dom dziecka decyduje sąd opiekuńczy. Osoby te nie muszą zamieszkiwać na obszarze powiatu ustawowo zobowiązanego do ponoszenia kosztów umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Przed umieszczeniem dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej sąd jest zobowiązany jedynie do zasięgnięcia opinii właściwego organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz starosty właściwego ze względu na miejsce sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej - w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie innego powiatu niż powiat miejsca zamieszkania dziecka (art. 579² Kodeksu postępowania cywilnego). W konsekwencji oznacza to, że powiat zobowiązany do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej nie będzie miał bezpośredniego wpływu na to, z którym powiatem będzie zawierał porozumienie, o którym mowa w art. 191 ust. 5 ustawy.

Powiaty mają również ograniczoną swobodę w zakresie ustalenia rodzaju i wysokości wydatków, które będą finansowane w ramach zawieranego porozumienia, bowiem ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej definiuje zarówno katalog wydatków na opiekę i wychowanie dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej (art. 192 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 1 ustawy), jak i zasady ustalania średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 196 w zw. z art. 192 ust. 1 pkt 2 ustawy). Należy nadmienić również, że minimalną wysokość większości świadczeń i dodatków związanych z utrzymaniem dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej oraz wynagrodzeń dla rodziców zastępczych/prowadzących rodzinne domy dziecka oraz zasady ich waloryzacji również regulują przepisy ustawy (art. 80 i n.). Nie mamy zatem do czynienia ze zleceniem przez powiat wykonania usług, przy których obowiązują realia rynkowe.

Porozumienie o którym mowa w art. 191 ust. 5, może być zawarte wyłącznie pomiędzy powiatami jako podmiotami wykonującymi zadania z zakresu władzy publicznej w ramach systemu pieczy zastępczej. W żadnym przypadku jego zawarcie nie może prowadzić nawet hipotetycznie do zakłóceń konkurencji, o których mowa w art. 13 Dyrektywy. Możliwość zawarcia tego porozumienia z podmiotem prywatnym jest ustawowo wyłączona (a contrario z art. 191 ust. 5).

Ponieważ sprawy z zakresu podatku od towarów i usług oraz przepisów związanych ze stosowaniem klasyfikacji budżetowej pozostają w zakresie właściwości Ministra Finansów, wnosimy o zajęcie stanowiska w tej sprawie i jego prezentację na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Mamy nadzieję, że będzie ono zbieżne zarówno z naszym stanowiskiem jak i prezentowanym dotychczas przez resort właściwy do spraw rodziny.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich


Ludwik Węgrzyn