

Uchwała Nr 76/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 29 września 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLIII/272/10 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 27 sierpnia 2010 roku w sprawie określenia źródeł dochodów własnych i wydatków nimi finansowanych wraz ze wskazaniem jednostek budżetowych, które prowadzą rachunek dochodów własnych

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001, Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność następujących postanowień uchwały Nr XLIII/272/10 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 27 sierpnia 2010 roku w sprawie określenia źródeł dochodów własnych i wydatków nimi finansowanych wraz ze wskazaniem jednostek budżetowych, które prowadzą rachunek dochodów własnych: § 2 ust. 6 uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 223 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), § 3 tiret 11 uchwały, wobec istotnego naruszenia art. 11 ust. 1, art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 223 ust. 2 pkt 3 oraz art. 261 powołanej ustawy o finansach publicznych, § 4 ust. 3, wobec istotnego naruszenia art. 233 pkt 1 powołanej ustawy o finansach publicznych.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/272/10 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 27 sierpnia 2010 roku w sprawie określenia źródeł dochodów własnych i wydatków nimi finansowanych wraz ze wskazaniem jednostek budżetowych, które prowadzą rachunek dochodów własnych wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 10 września 2010 roku.

Już na wstępie wskazać należy, że w samym tytule oraz w treści uchwały posłużono się pojęciem „dochodów własnych”, które na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (dalej ufp) nie zostało zdefiniowane (ustawa terminem tym w ogóle nie posługuje się). Z art. 223 ufp wynika jedynie, że wskazane w nim jednostki gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący.

I. W §2 ust. 6 uchwały określono następujące źródła dochodów własnych:

1. odpłatność za dożywianie,
2. wynajem pomieszczeń szkolnych, busa,
3. odsetki od rachunku bankowego,
4. darowizny pieniężne na rzecz szkoły,
5. odszkodowania i wypłaty za utracone lub uszkodzone mienie jednostki,
6. pozyskiwanie środków finansowych z EFS.

Ustalenie w §2 ust. 6 uchwały, że źródłem dochodów własnych jest „pozyskiwanie środków finansowych z EFS” w sposób istotny narusza art. 223 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp). Z powołanych przepisów

wynika bowiem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku oraz przeznaczenie tych dochodów. Każdorazowemu ustaleniu źródeł ww. dochodów musi więc (obligatoryjnie) towarzyszyć zdefiniowanie ich przeznaczenia. Wskazać w tym miejscu należy, że w systemie finansów publicznych istnieje taka kategoria środków, których sposób (cel) wykorzystania zdeterminowany jest samym źródłem pochodzenia. Do takich środków należą m.in. środki z Europejskiego Funduszu Społecznego - pozyskiwane na konkretne projekty. Wskazywanie środków pozyskanych z EFS jako źródła dochodów jest więc nieuprawnione. Organ stanowiący nie może bowiem decydować o przeznaczeniu środków przyznanych na konkretny cel.

Ponadto wskazać należy, że z Europejskiego Funduszu Społecznego finansowane są tzw. „projekty miękkie”, w ramach których realizowane są m.in. wydatki na wynagrodzenia osobowe. W myśl art. 223 ust. 2 pkt 3 ufp dochodów własnych nie można przeznaczać na tego rodzaju wydatki.

II. W §3 uchwały określono przeznaczenie dochodów własnych, wskazując następujące cele:

- zakup usług żywnościowych,
- zakup materiałów i wyposażenia,
- zakup energii,
- zakup pomocy naukowych i książek,
- zakup usług,
- zakup usług remontowych,
- zakup usług zdrowotnych,
- zakup świadczeń zdrowotnych,
- zakup świadczeń rzeczowych,
- różne opłaty i składki,
- finansowanie wydatków jednostki nie mających pokrycia w planie jednostki.

Ustalenie w §3 tiret 11, że dochody własne przeznacza się na finansowanie wydatków jednostki nie mających pokrycia w planie finansowym w sposób istotny narusza art. 11 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 261, a ponadto art. 223 ust. 2 pkt 3 ufp. Z powołanych przepisów ufp wynika, że jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto, że ujęte w planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. W celu realizacji zadań kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, zaciągać zobowiązania pieniężne jedynie do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Z powyższego wynika, że poziom wydatków ponoszonych przez jednostkę budżetową nie zależy od wielkości osiągniętych dochodów (budżetowanie brutto). Wszystkie wydatki jednostki budżetowej są wydatkami budżetowymi, a uzyskane przez nią dochody, (co do zasady) są dochodami budżetowymi. Wyjątek od ww. zasady wprowadza art. 223 ufp. Stosownie do treści powołanego przepisu samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustaleń co do tego rodzaju dochodów oraz ich przeznaczenia nie może jednak prowadzić do zmiany formy finansowania jednostki budżetowej poprzez stworzenie drugiego (pozostającego poza budżetem) niezależnego źródła finansowania jej planu. Kwestionowany zapis uchwały właśnie takie dodatkowe źródło wprowadza - zezwala na dokonywanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planie finansowym

jednostki (a więc na naruszanie art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 261 ufp) i ich finansowanie z dochodów, o których mowa w art. 223 ufp.

Wskazać również należy, że ww. zapis odnosi się do wszystkich wydatków, które nie znajdują pokrycia w planie finansowym (nie wyodrębniono tu żadnej szczególnej kategorii). Uznać więc należy, że dopuszcza on również finansowanie, nie znajdujących pokrycia w planie finansowym, wydatków na wynagrodzenia osobowe. W myśl powołanego art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy przeznaczanie dochodów własnych na wynagrodzenia osobowe jest tymczasem niedopuszczalne.

Analizując treść całego §3 uchwały zwrócić ponadto należy uwagę na brak uzasadnienia dla wyodrębnienia następujących kategorii: usługi remontowe i usługi zdrowotne. W paragrafie tym wprowadzono bowiem równocześnie bardziej ogólną kategorię: usługi.

III. W §4 uchwały ustalono, że:

1. W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej kierownicy jednostek organizacyjnych, o których mowa w §1 sporządzają plan finansowy dochodów własnych i wydatków nimi finansowanych.
2. Plany finansowe dochodów i wydatków nimi finansowanych sporządza się w pełnej szczegółowości, tj. dział, rozdział paragraf.
3. Zmiany w planach dochodów rachunków własnych wprowadza organ stanowiący na wniosek kierownika jednostki wymienionej w §1.
4. Po dokonaniu zmian, o których mowa w punkcie 3 jednostka organizacyjna dostosowuje swój plan finansowy i przesyła do jednostki nadrzędnej w terminie 14 dni od dnia dokonania zmian.

Ustalenie w §4 ust. 3 uchwały sposobu dokonywania zmian w planach rachunków dochodów własnych, tj. przez organ stanowiący na wniosek kierownika jednostki narusza w sposób istotny art.233 pkt 1 ufp.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Wąsosza przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski