

Uchwała nr 115/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 30 grudnia 2009 roku

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Burmistrza Przemkowa do wystąpienia
pokontrolnego z dnia 30 listopada 2009 roku Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu**

Na podstawie art. 18 ust.1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 55, poz. 577 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1.

Oddalić zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 1 w całości.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w wystąpieniu pokontrolnym z 30 listopada 2009 r. (znak: WK.60/226/K-66/09) skierowanym do Burmistrza Przemkowa, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia szczegółowo opisane w protokole kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Przemków.

Burmistrz Przemkowa pismem z 11 grudnia 2009 r. – doręczonym Izbie 14 grudnia 2009 r. – wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 1 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym.

Regionalna Izba Obrachunkowa przedmiotowym wnioskiem zaleciła, co następuje:

„Przygotowanie projektu uchwały w sprawie statutu Urzędu Miejskiego, jako jednostki budżetowej i przekazanie Radzie Miejskiej w Przemkowie, celem jego uchwalenia, zgodnie z wymogiem art. 20 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).”

Wniosek nr 1 był m.in. konsekwencją stwierdzenia, że Rada Miejska nie uchwaliła statutu Urzędu Miejskiego w Przemkowie, jako jednostki budżetowej, mimo iż zgodnie z art. 238 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. - dalej również ufp) powinna była to uczynić do 30 czerwca 2006 r.

Wnoszący zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zarzucił Izbie naruszenie prawa przez błędną wykładnię art. 20 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz stosowanie go w sposób nieodpowiedni. Podniósł, iż podjęcie uchwały w zalecanym kształcie naruszałoby treść art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu zastrzeżeń Burmistrz odwołał się do wyroków wojewódzkiego sądu administracyjnego: z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Wa 1534/06 oraz z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Wa 1823/06 W świetle tych orzeczeń urzędy gmin nie są jednostkami budżetowymi i w związku z tym nie nadaje się im statutów.

Kolegium Izby dokonując oceny zastrzeżeń dotyczących wniosku nr 1 oraz argumentów przedstawionych na ich poparcie stwierdza, iż z zastrzeżeniami zgodzić się nie może, z następujących przyczyn:

W powołanych przez Burmistrza wyrokach sądy oparły się na błędnym założeniu, że urzędy jednostek samorządu terytorialnego nie są jednostkami budżetowymi. Przeciwny wniosek wynika chociażby z treści art. 186 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Przepis ten nakazuje: „W planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się wszystkie wydatki

budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i zarządu jednostki samorządu terytorialnego.”

Należy więc na wstępie zwrócić uwagę na rozbudowaną strukturę organizacyjną gmin jako osób prawnych. Pomijając w tym miejscu strukturę organów, trzeba zauważyć, że w gminie funkcjonują jej różnorodne jednostki organizacyjne ustawione w trybie m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "h" ustawy o samorządzie gminnym. Wyłączywszy komunalne osoby prawne, funkcjonują one w charakterze zakładów lub jednostek budżetowych. Powoływane są do wykonywania zadań gminy, prowadzenia dopuszczalnej działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej, wykonywania zarządu przysługującym gminie mieniem komunalnym. W strukturze gminy funkcjonuje oczywiście również "urząd gminy", za pomocą którego wójt wykonuje swe zadania (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Bezsporne jest, iż urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy, a w praktyce często także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych. Jest to więc aparat pomocniczy (biuro) organów gminy (szerzej pisze o tym Cz. Martysz: w "Urząd gminy i jego organizacja oraz właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym", Katowice 2000, s. 214 i n.). Istnieje więc konieczność rozgraniczenia zadań gminy, wykonywanych przy pomocy urzędu gminy, oraz zadań wykonywanych samodzielnie przez jednostkę budżetową, jaką jest urząd gminy. Kolegium zwraca uwagę, iż cechą jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych jest możliwość ich tworzenia wyłącznie w formach przewidzianych ustawą (tak art. 19 ufp).

Zgodnie z ogólną definicją zawartą w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio - budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W formie jednostek budżetowych działają między innymi urzędy gmin.

Potwierdzenie tezy, iż urzędy są jednostkami budżetowymi odnajdziemy w:

1. doktrynie prawa (vide: L. Lipiec „Komentarz do art. 186 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych”, LEX/el. 2008; Z. Ofiarski „Komentarz do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U.06.225.1635), w: Z. Ofiarski, Ustawy: o opłacie skarbowej, o podatku od czynności cywilnoprawnych. Komentarz, ABC, 2009, wyd. III.);
2. orzecznictwie organów nadzoru (vide pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 17 marca 2008 r., K-0542-22/MK/08, Biuletyn Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie 2008, nr 2, s. 99);
3. interpretacjach Ministerstwa Finansów (vide pisma Ministerstwa Finansów: z dnia 22 czerwca 2001 r., LK-1225/LM/BG/01, Biul. Skarb. 2001, nr 4, s. 17; z 6 maja 2008 r. znak ST1/4834 – 19/MSJ/08/4865 skierowane do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu).

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski