

Uchwała nr 65/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr V/27/24 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia jednostek budżetowych gromadzących dochody na wydzielonym rachunku bankowym, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

w uchwale Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr V/27/24 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia jednostek budżetowych gromadzących dochody na wydzielonym rachunku bankowym, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania:

- 1) § 3 pkt 4 — z powodu istotnego naruszenia art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 356) oraz art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721),
- 2) § 5 zdanie drugie — z powodu istotnego naruszenia art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr V/27/24 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia jednostek budżetowych gromadzących dochody na wydzielonym rachunku bankowym, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 lipca 2024 roku.

W wymienionej uchwale zawarto m.in. następujące regulacje:

„§ 3. Na rachunku gromadzone są:

- 1) wpłaty przeznaczone na dożywianie dzieci;
- 2) darowizny;
- 3) odszkodowania z tytułu zniszczonego mienia;
- 4) wpłaty sponsorów.

[...]

§ 5. Rachunek dochodów własnych działa na podstawie opracowanego planu finansowego dochodów i wydatków z nich finansowanych sporządzonego w szczególności: dział, rozdział, paragraf. Projekt rocznego planu jednostek sporządza Główny Księgowy Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Środzie Śląskiej we współpracy z dyrektorami jednostek, o których mowa w § 2”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I. Przepis art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, stanowi, że samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. — Prawo oświatowe gromadzą na wydzielonym rachunku

dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Powołana regulacja stanowi odstępstwo od zasady przewidzianej w art. 11 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którą jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe oznacza, że wyznaczony na podstawie art. 223 u.f.p. — uchwałą organu stanowiącego — katalog źródeł, z których dochody mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku, musi odnosić się do ustawowych źródeł dochodów własnych gminy wymienionych w art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 356), zwanej dalej „u.d.j.s.t.”. W świetle powołanej regulacji wpłaty sponsorów nie mieszczą się w katalogu źródeł dochodów własnych gminy.

Ustawodawca ściśle określił zasady finansowania gmin, określając precyzyjnie źródła ich dochodów (art. 3 i 4 u.d.j.s.t.). W świetle powyższego nie ma możliwości zaplanowania środków z wpłat sponsorów na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a dochodów z tego tytułu nie przewidują odrębne ustawy.

Kolegium zauważa, że w literaturze przedmiotu umowa sponsoringu to umowa nienazwana, czyli nieregulowana wprost przez przepisy Kodeksu cywilnego, mogąca występować w obrocie gospodarczym dzięki obowiązywaniu w polskim prawie cywilnym zasady swobody zawierania i kształtowania umów. Sponsoring oznacza odpłatne przysporzenie majątkowe wyrażające się w pieniądzu, rzeczach lub usługach dokonywanych przez określony podmiot gospodarczy (sponsora) na rzecz wybranej osoby fizycznej, organizacji, instytucji lub innej struktury prawnej (sponsorowanego). Celem tego przysporzenia jest dokonanie przez sponsorowanego czynności wskazanych w umowie sponsoringu zmierzających do utrwalenia lub spotęgowania renomy sponsora, do wzrostu jego popularności w określonym środowisku społecznym i do zwiększenia jego zysków. Sponsoring nie jest zatem czynnością jednostronną ukierunkowaną na osiągnięcie korzyści jedynie przez sponsorowanego (jak w przypadku darowizny). Sponsoring jest więc narzędziem komunikacji sponsora z określoną grupą odbiorców, za pośrednictwem sponsorowanego. Celem sponsorowania jest kształtowanie wizerunku sponsora, jego pozytywnego postrzegania przez odbiorców, wzrost społecznego prestiżu. Finansując społecznie akceptowane cele, sponsor oddziałuje na konsumenta pośrednio, nie przez produkt, lecz przez obraz przedsiębiorstwa jako całości. Toteż sponsoring — w przeciwieństwie do klasycznie pojmowanej reklamy określanej mianem bezpośredniej — jest nazywany reklamą pośrednią.

W ocenie Kolegium, działalność gminy polegająca na sponsoringu, którego celem jest podniesienie renomy sponsora, poprawa lub zmiana jego wizerunku, zwiększenie jego popularności, wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Zadaniem użyteczności publicznej w świetle art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 i 721), zwanej dalej „u.s.g.”, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, a usługi sponsoringu do takich nie należą.

II. Na podstawie art. 10a pkt 1 u.s.g. gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną, jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. W takim przypadku, stosownie do art. 10b ust. 2 u.s.g. w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności: 1) jednostki obsługujące; 2) jednostki obsługiwane; 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. Z powyższego wynika, że organ stanowiący gminy na podstawie powołanych regulacji uprawniony jest do ustalenia niezbędnych dla realizacji ww. obsługi kwestii relacji pomiędzy jednostkami obsługiwanymi i obsługującymi, w tym w szczególności zakresu obowiązków powierzonych jednostce obsługiwanej. Powołane regulacje, ale też żadne inne przepisy prawa nie upoważniają organu stanowiącego gminy do przypisywania tych obowiązków (zadań) poszczególnym pracownikom jednostki obsługującej. W świetle powyższego uznać zatem należy, że zawarte w § 5 uchwały wskazanie, że sporządzenie projektów planów finansowych rachunków wydzielonych należy do obowiązków Głównego Księgowego Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Środzie Śląskiej, w sposób istotny narusza art. 10b ust. 2 u.s.g.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Środzie Śląskiej 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 daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus