



Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel.: (91) 4 426 101,

fax. (91) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 30 stycznia 2018 r.

K.0010.80.MM.2018

52/18
URZĄD MIASTA KOŁOBRZEG
BIURO RADY MIASTA

wpłynęło dnia 02.02.2018 r.
Wypocka

*Wszystko dookoła
02.02.2018*

Pan
Ryszard Szufel
Przewodniczący Rady Miasta
Kołobrzeg

W załączeniu przekazuję uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 18 stycznia 2018 r.:

- Nr II.13.K.2018 w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXVIII/577/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia w oświatowych jednostkach budżetowych prowadzonych przez Gminę Miasto Kołobrzeg wydzielonych rachunków dochodów, ustalenia źródeł dochodów oraz ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania;
- Nr II.14.K.2018 w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXVIII/579/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

B. Szufel

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
Dobusław Staszewski

Do wiadomości:

Pan Janusz Gromek

Prezydent Miasta Kołobrzeg

UCHWAŁA NR II.13.K.2018

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 18 stycznia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXVIII/577/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia w oświatowych jednostkach budżetowych prowadzonych przez Gminę Miasto Kołobrzeg wydzielonych rachunków dochodów, ustalenia źródeł dochodów oraz ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzenia

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) w zw. z art. 223 ust. 2 pkt 2 i 4, art. 211 ust. 4 oraz art. 214 pkt 2 i art. 249 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) oraz § 12 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1542) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVIII/577/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia w oświatowych jednostkach budżetowych prowadzonych przez Gminę Miasto Kołobrzeg wydzielonych rachunków dochodów, ustalenia źródeł dochodów oraz ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzenia, w zakresie:

- § 2 pkt 7 w zakresie słów „i innych”;
- § 5,

w związku z naruszeniem przepisów art. 223 ust. 2 pkt 2 i 4 w zw. z art. 211 ust. 4 i art. 214 pkt 2 oraz art. 249 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także § 12 ust. 3 i 4 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/577/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia w oświatowych jednostkach budżetowych prowadzonych przez

Gminę Miasto Kołobrzeg wydziałonych rachunków dochodów, ustalenia źródeł dochodów oraz ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 28 grudnia 2017 r.

Kolegium Izby uznało się za właściwe do zbadania przedmiotowej uchwały, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w myśl, którego właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian.

Uchwała Nr XXXVIII/577/17 Rady Miasta Kołobrzeg została podjęta na podstawie art. 223 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych i dotyczy uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, o czym świadczy zarówno zakres regulacji, jak również umiejscowienie ww. upoważnienia do wydania badanej uchwały w rozdziale dziale V rozdziale 1 ustawy o finansach publicznych zatytułowanym zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa uchwała została wstępnie zbadana na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 10 stycznia br. W wyniku badania Kolegium stwierdziło, iż Rada Miasta ustaliła wykaz jednostek budżetowych prowadzonych przez Gminę Miasto Kołobrzeg gromadzących dochody na wydziałonych rachunkach, określiła źródła dochodów oraz ich przeznaczenie, zawarła także regulacje w zakresie opracowywania planów finansowych oraz dokonywania ich zmian.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 223 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, dającym radzie gminy uprawnienie do określenia: jednostek budżetowych, które gromadzą dochody na wydziałonym rachunku, źródła dochodów i ich przeznaczenie, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania.

We wstępnej ocenie Kolegium wątpliwości wzbudziły postanowienia badanej uchwały w zakresie § 2 pkt 7 - wyrażenie „i innych” oraz § 5, co do zgodności z art. 223 w zw. z art. 211 ust. 4 oraz art. 214 pkt 2 i art. 258 ustawy o finansach publicznych, jak również § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Zdaniem Kolegium, zgodnie z art. 223 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący określa źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku. Określenie „i innych” zawarte w § 2 pkt 7 oznacza, że nie zostało sprecyzowane źródło dochodów powodując przeniesienie tej kompetencji na kierownika jednostki, który może decydować o tym jakie dochody będą w tym zakresie wpływały na wydziałony rachunek. Natomiast w zakresie zmian planu finansowego wydziałonego rachunku dochodów (§5) przywołane przepisy stanowią, że

to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania, zaś wydatki z rachunku ww. dochodów mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów w ramach planu finansowego.

W związku z powyższym, zostało wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności we wskazanych częściach przedmiotowej uchwały, o czym Przewodniczący Rady Miasta Kołobrzeg powiadomiony został pismem z dnia 11 stycznia br. (znak pisma: K.0010.19.JW.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 18 stycznia 2018 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2018 r. W posiedzeniu Kolegium Izby nie uczestniczył przedstawiciel Miasta Kołobrzeg, jednostka nie skorzystała również z prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło co następuje:

Na mocy § 2 uchwały określone zostały przez organ stanowiący źródła dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku. W pkt 7 jako jedno ze źródeł dochodów wskazano wpływy z „provizji ubezpieczeniowych i innych”, co w ocenie Kolegium nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 223 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że organ stanowiący określa źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku. Ustawodawca w drodze normy kompetencyjnej przyznał organowi stanowiącemu kompetencje do wskazania źródeł dochodów samorządowych jednostek budżetowych gromadzonych na wydzielonym rachunku bankowym. Zastosowane przez prawodawcę wyrażenie „źródła” determinuje przyjęcie ich katalogu zamkniętego. Natomiast organ stanowiący Miasta Kołobrzeg poprzez zastosowanie wyrażenia „i innych” utworzył katalog o charakterze otwartym. Co więcej zastosowanie ww. zwrotu w pkt 7, który dotyczy prowizji ubezpieczeniowych może powodować wątpliwości interpretacyjne, czy zwrot „innych” należy odnosić do dochodów pobieranych z innej działalności ubezpieczeniowej czy do generalnego katalogu źródeł pobieranych dochodów przez samorządową jednostkę budżetową prowadzącą działalność oświatową. Co więcej zastosowane rozwiązanie przyznaje kierownikowi jednostki uprawnienie do decydowania o tym jakie dochody i z jakich usług będą wpływały na wydzielony rachunek, podczas gdy ustawa o finansach publicznych pozostawia określenie źródeł dochodów w kompetencji organu stanowiącego. W tym stanie rzeczy w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przyjęte przez organ stanowiący rozwiązanie jest niezgodne z art. 223 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej. Podobnie stwierdziło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wskazując „Określenie w uchwale rady gminy źródeł dochodów jako „inne wpłaty” nie

wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 223 ust. 2 pkt 2 u.f.p. z 2009 r. Określenie "inne wpłaty" oznacza, że nie zostało sprecyzowane żadne źródło dochodów, które mogą być gromadzone na rachunku i powoduje, że to kierownik jednostki może decydować o tym jakie dochody będą wpływały na wydzielony rachunek podczas gdy u.f.p. z 2009 r. pozostawiła określenie źródeł dochodów w kompetencji organu stanowiącego."(Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z 2.02.2011 r. sygn. 24/2011).

W drodze § 5 ust. 1 – 3 organ stanowiący uchwalił, że:

- „1. Zmiany w planach finansowych wydzielonego rachunku dochodów dokonywane są w drodze Zarządzeń Prezydenta Miasta na wniosek Dyrektora jednostki.
2. Zmiany planów finansowych jednostek spowodowane uzyskaniem dochodów, o których mowa w § 2 pkt 1 uchwały mogą dokonywać Dyrektorzy jednostek, zawiadamiając nie później niż w terminie 7 dni o dokonanych zmianach Prezydenta Miasta.
3. Zmiany planów dokonane w trybie, o którym mowa w ust. 1 i ust. 2 ujmowane są w uchwale budżetowej na sesji Rady Miasta nie później jednak niż w ciągu trzech miesięcy od dokonania tych zmian”.

Na mocy przyjętych przez organ stanowiący Miasta Kołobrzeg rozwiązań zmiany w planach finansowych stanowiących załączniki do uchwały budżetowej gminy dokonywane są przez organ wykonawczy na wniosek kierownika jednostki, a zatem Prezydent Miasta dokonuje zmian w planie w granicach kwot dochodów i wydatków uchwalonych przez Radę Miasta. Przyjęta przez organ stanowiący regulacja w § 5 ust. 2 i 3 przyznaje kompetencję kierownikom jednostek do dokonywania zmian planów finansowych prowadzonych jednostek poza zakres kwot ujętych w planie finansowym jednostki. Świadczy o tym zastosowana redakcja wyrażen „zmian planów finansowych” oraz „zmiany planów”. Dopiero w wyniku dokonanych zmian planów następuje zmiana budżetu jednostki samorządu terytorialnego mająca na celu dostosowanie uchwały budżetowej do dokonanych zmian planów samorządowych jednostek oświatowych, których plany finansowe stanowią załącznik uchwały budżetowej. A zatem zmiana budżetu jednostki ma charakter następczy w odniesieniu do zmiany planu finansowego co stoi w oczywistej sprzeczności z art. 211 ust. 4 oraz art. 214 pkt 2 i art. 258 ustawy o finansach publicznych, jak również § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Zgodnie z przywołanym art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, której załącznikiem w myśl art. 214 pkt 2 jest plan dochodów rachunku samorządowych jednostek oświatowych. Wobec powyższego plan dochodów ww. rachunku stanowi element uchwały budżetowej, a przyjęte w nim wartości nie mogą wykraczać poza kwoty ujęte w samej uchwale budżetowej. Co więcej

ustawodawca w drodze art. 223 ust. 2 pkt 4 upoważnił organ stanowiący do określenia sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, a zatem załącznika do pierwotnej wersji uchwały budżetowej, a nadto określenia sposobu i trybu dokonywania zmian w planie. Zastosowane przez prawodawcę wyrażenie „zmian w planie” zakresowo jest odmienne od „zmian planu”. Zmiany w planie ograniczają się do ujętych przez organ stanowiących kwot dochodów i wydatków jednostki budżetowej a zmiany mogą dotyczyć jedynie przesunięć wewnątrz poszczególnych części tego planu. Natomiast zmiany planu mogą dotyczyć zmian kwot dochodów i wydatków jednostki do czego określania kompetencję posiada jedynie organ stanowiący, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 239 ustawy o finansach publicznych. Co więcej w myśl art. 249 ust. 2 ostatnio cytowanej ustawy jednostki samorządu terytorialnego dostosowują projekty planów do uchwały budżetowej. Zaś zgodnie z § 12 ust. 3 i 4 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych kierownicy samorządowych jednostek budżetowych mogą dokonywać przeniesień planowanych wydatków w planach finansowych samorządowych jednostek budżetowych, w granicach upoważnień przyznanych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego, zaś dokonywanie zmian w planach finansowych dochodów, o których mowa w art. 223 ustawy, i wydatków nimi finansowanych oraz zatwierdzenie zmian w tych planach następuje zgodnie z uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. A zatem ustawodawca wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonywać zmian w uchwale budżetowej i jej załącznikach, a dopiero następnie możliwe jest dokonywanie zmian w planach finansowych samorządowych jednostek budżetowych. Wobec powyższego uznać należy, że zmiany planów finansowych mają charakter następczy w stosunku do zmian budżetu. Powyższe oznacza, iż podstawą planu finansowego wyodrębnionego rachunku dochodów jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych jest uchwała budżetowa. Zmiana ujętych w planie finansowym kwot dochodów i wydatków wymaga zatem podjęcia przez radę stosownej uchwały zmieniającej załącznik, o którym mowa w art. 214 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Podobnie stwierdziło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wskazując „Organ stanowiący j.s.t. jest uprawniony do określenia sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie, (a nie zmian planu) oraz ich zatwierdzania, zaś wydatki z rachunku ww. dochodów mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego.” (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 24.11.2010 r. sygn. 312/K/10).

Natomiast kierownicy jednostek budżetowych mogą posiadać, wydane na podstawie art. 258 ust. 1 ustawy, upoważnienie do dokonywania przeniesień wartości ujętych w planach finansowych, a zgodnie z ust. 2 w przypadku ich dokonania

zobowiązani są do poinformowania o tym fakcie zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Rada Miasta Kołobrzeg nie była uprawniona do udzielenia kierownikom jednostek budżetowych upoważnienia do zwiększania określonych przez nią w załączniku do uchwały budżetowej kwot dochodów i wydatków. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w rozstrzygnięciu nadzorczym z 4 stycznia 2011 r. stwierdziło „(...) kierownicy samorządowych jednostek budżetowych samodzielnie nie mogą zwiększać wydatków w przypadku realizacji wyższych dochodów. Wprowadzanie dochodów należy do kompetencji organu stanowiącego.” (uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 4.01.2011 r. sygn. 2/K/11).

Ustawodawca zatem w sposób konsekwentny posługuje się terminem „zmian w planie”, który znaczeniowo jest odmienny od wyrażenia „zmian planu”, co w konsekwencji należało uznać za niezgodne z art. 223 ust. 4 oraz art. 211 ust. 4 oraz art. 214 pkt 2 i art. 258 ustawy o finansach publicznych, jak również § 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Z powyższych przepisów wynika przepływ informacji o wielkości dochodów i wydatków w kolejności odwrotnej niż określono w badanej uchwale. A zatem § 5 ust. 1-3 badanej uchwały w sposób istotny wykracza poza delegację art. 223 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 2 pkt 7 w zakresie słów „i innych” oraz § 5 uchwały Nr XXXVIII/577/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia w oświatowych jednostkach budżetowych prowadzonych przez Gminę Miasto Kołobrzeg wydzielonych rachunków dochodów, ustalenia źródeł dochodów oraz ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
Bogusław Szyszewski