

Uchwała Nr 15.287.2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 16 lipca 2013 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności w części Uchwały Nr XXXI/304/13 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie określenia oświatowych jednostek budżetowych, które gromadzą dochody na wydzielonym rachunku, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego, dokonywania zmian w tym planie i ich zatwierdzania.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 594), art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012r., poz. 1113.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:

§ 1

Orzeka nieważność §4 i § 5 Uchwały Nr XXXI/304/13 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie określenia oświatowych jednostek budżetowych, które gromadzą dochody na wydzielonym rachunku, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego, dokonywania zmian w tym planie i ich zatwierdzania; z powodu istotnego naruszenia §5 ust. 2 i 3, §9 ust. 1, §8 ust. 5, §12 ust. 3, §12 ust. 4, §12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616) w zw. z art. 258 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w zw. z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 594),

§ 2

Od niniejszej uchwały przysługuje Miastu Mińsk Mazowiecki prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

UZASADNIENIE

W dniu 2 lipca 2013 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, Zespół w Siedlcach wpłynęła Uchwała Nr XXXI/304/13 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie określenia oświatowych jednostek budżetowych, które gromadzą dochody na wydzielonym rachunku, źródeł tych dochodów i ich

przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego, dokonywania zmian w tym planie i ich zatwierdzania.

W przedmiotowej uchwale Rada Miasta Mińsk Mazowiecki – powołując się w podstawie prawnej na art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 594) – wskazała jednostki uprawnione do otwarcia wydzielonego rachunku bankowego (§ 1 uchwały), określiła źródła, z których dochody jednostek budżetowych są gromadzone na wydzielonym rachunku oraz ich przeznaczenie (§2 i § 3 uchwały).

Ponadto w przedmiotowej Uchwale Rady Miasta Mińsk Mazowiecki uchwalono:

§ 4. 1. Kierownicy jednostek budżetowych, o których mowa w § 1, zwani dalej kierownikami jednostek, opracowują i zatwierdzają projekty planów finansowych dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych w układzie klasyfikacji budżetowej: dział, rozdział, paragraf.

2. Projekty, o których mowa w ust. 1, wraz z uzasadnieniem, kierownicy jednostek przekazują Burmistrzowi Miasta w trybie i terminie umożliwiającym ich ujęcie w projekcie uchwały budżetowej.

3. Kierownicy jednostek zatwierdzają plany finansowe dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o podjęciu uchwały budżetowej.

§ 5. 1. Kierownicy jednostek mogą dokonywać zmian w planie finansowym dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, polegających na przenoszeniu wydatków, z wyłączeniem przeniesień między działami.

2. Kierownicy jednostek informują Burmistrza Miasta o wprowadzonych zmianach wraz z uzasadnieniem w terminie 7 dni od ich dokonania.

3. Pozostałe zmiany w planie finansowym dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, mogą być dokonywane przez Radę Miasta na wniosek Burmistrza Miasta po uzyskaniu informacji od kierowników jednostek.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zważyło, co następuje:

Delegacja art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz.1240 z późn. zm.) zezwala samorządowym jednostkom budżetowym prowadzącym działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty na gromadzenie na wydzielonym rachunku, dochodów określonych przez organ stanowiący j.s.t.

Ustawodawca upoważnił organ stanowiący do wskazania, które z dochodów w/w jednostek budżetowych stanowiących dochody budżetu j.s.t. mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku i ograniczył możliwość finansowania z tego rachunku jedynie zadań wynikających z ustawy o systemie oświaty.

Natomiast zgodnie z ust. 2 w/w dyspozycji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi w szczególności: jednostki budżetowe, które gromadzą dochody (pkt 1); źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku (pkt 2); przeznaczenie dochodów, z tym że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych (pkt 3); sposób i tryb sporządzania planu

finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania (pkt 4).

Kolegium RIO analizując przedmiotową uchwałę wskazuje, że Rada Miasta Mińsk Mazowiecki przyjętymi zapisami w §4 i §5 dopuściła się modyfikacji przepisów ustawowych, co bezsprzecznie wpływa na wadliwość podjętego aktu. Organ stanowiący podejmując uchwałę w sprawie określenia oświatowych jednostek budżetowych, które gromadzą dochody na wydzielonym rachunku, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego, dokonywania zmian w tym planie i ich zatwierdzania – musi przestrzegać zapisów ustawowych, z jednoczesnym zastrzeżeniem braku możliwości dokonywania jakichkolwiek zmian w zakresie unormowanym już przez samego prawodawcę.

Wyszczególnione poniżej nieprawidłowości, w treściach poszczególnych §4 i §5 przedmiotowej uchwały, naruszają również przepisy art. 258 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) , jak również Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616), dalej jako „Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r.”.

Kolegium RIO analizując poszczególne treści §4, jak i §5 Uchwały Nr XXXI/304/13 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie określenia oświatowych jednostek budżetowych, które gromadzą dochody na wydzielonym rachunku, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia, sposobu i trybu sporządzania planu finansowego, dokonywania zmian w tym planie i ich zatwierdzania - stwierdziło, że:

- §4 ust. 1 i 2 badanej uchwały, stanowi modyfikację zapisów §5 ust. 2 i 3 w zw. z §9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r., zgodnie z którym projekty planów finansowych są sporządzane w szczególności dział, rozdział i paragraf, a także projekty planów dochodów, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych, i wydatków z nich finansowanych są przekazywane przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie określonym w §5 ust. 3. Natomiast z treści §5 ust. 3 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. - projekty planów finansowych, zapewniające zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej, są zatwierdzane przez kierowników jednostek i przekazywane zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.
- zakres §4 ust. 3 badanej uchwały, stanowi modyfikację zapisów, jak również narusza swoimi postanowieniami delegację §8 ust. 5 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r., zgodnie z który kierownicy samorządowych jednostek budżetowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych w uchwale budżetowej, sporządzają plany finansowe swoich jednostek przez dostosowanie projektów planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych.

- unormowania podjęte przez organ stanowiący w §5 ust. 1 badanej uchwały, sprzeczne jest z dyspozycją art. 258 ustawy o finansach publicznych w zw. z §12 ust. 3 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r.

W myśl art. 258 ustawy o finansach publicznych - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do (ust. 1):

- 1) dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- 2) przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Ponadto z ust. 2 przywołanej powyżej dyspozycji wynika, że kierownicy jednostek organizacyjnych dokonujący przeniesień wydatków na podstawie upoważnień, o których mowa w ust. 1 pkt 2, wprowadzają odpowiednie zmiany w planach finansowych i informują o dokonanych przeniesieniach zarząd.

Zaś §12 ust. 3 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. wynika, że kierownicy samorządowych jednostek budżetowych mogą dokonywać przeniesień planowanych wydatków w planach finansowych samorządowych jednostek budżetowych, w granicach upoważnień przyznanych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium RIO w oparciu o powyższe wskazuje, iż kreowanie przez Radę Miasta Mińsk Mazowiecki upoważnień w treści uchwały podjętej na podstawie art. 223 ustawy o finansach publicznych jest nieuzasadnione i stanowi naruszenie delegacji art. 258 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. ustawy o finansach publicznych, jak również stanowi naruszenie §12 ust. 3 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r.

- kolejną nieprawidłowością, jakiej dopuściła się Rada Miasta Mińsk Mazowiecki, jest dokonanie modyfikacji zapisu ustawowego – §12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. – w treści §5 ust. 2 badanej uchwały. Ustawodawca wskazał, że kierownicy samorządowych jednostek budżetowych, w terminie 7 dni od dnia dokonania zmiany w planach finansowych, zawiadamiają zarząd o dokonanych zmianach. Zatem należało uznać za nieuprawnione dokonywanie zmian w kwestiach już uregulowanych przez normodawcę.
- w §5 ust. 3 badanej uchwały, tak jak wykazano powyżej również dochodzi do modyfikacji zapisów ustawowych, co w konsekwencji wskazuje na naruszenie §12 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r., zgodnie z którym 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.

Organ nadzoru nie tracą z pola widzenia dostrzeżonych uchybień zauważa, że Rada Miasta Mińsk Mazowiecki określając sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania – przyjętymi zapisami w §4 i §5 przedmiotowej uchwały naruszyła również przepisy o charakterze ustrojowym, które w konsekwencji również skutkują wyeliminowaniem tych paragrafów z obiegu prawnego.

Kolegium RIO w oparciu o przedstawiony stan faktyczny wskazuje, iż kreowanie przez Radę Miasta Mińsk Mazowiecki upoważnień i obowiązków na „kierowników jednostek budżetowych” uchybia treści art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 594).

Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym – kierownikiem urzędu jest wójt. Z kolei w myśl art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym – kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Skoro Rada Miasta Mińsk Mazowiecki nie jest pracodawcą względem osób zatrudnionych w urzędzie miasta, jak również nie jest pracodawcą w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, przeto nie ma ona jakichkolwiek uprawnień do nakładania na poszczególnych pracowników, jak również kierowników obowiązków.

Wynika to nie tylko z przepisów ustrojowych wskazanych powyżej, ale również wprost z przepisów szczególnych, gdzie pozycja wójta (burmistrza, prezydenta) jako zwierzchnika służbowego kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, jest uregulowana precyzyjnie (art. 5c pkt 3 oraz art. 34a ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Należy dodatkowo zaakcentować, że Burmistrz Miasta na mocy art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do kierowników jednostek budżetowych (m.in. dyrektorów szkół prowadzonych przez "jego" gminę), a tym samym przysługują mu wyłączne uprawnienia do nakładania na nich obowiązków (por. chociażby wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2010 r., III SA/Wr 855/09 za LEX nr 606861, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., III SA/Wr 857/09 za LEX nr 574897).

Zgodnie ze stanowiskami jakie wypracowała judykatura – wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy, m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię), a także przepisów określających procedurę podejmowania uchwał.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium

Wojciech Tarnowski