



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ZIELONEJ GÓRZE

65-261 ZIELONA GÓRA, UL. CHMIELNA 13; TEL. (0-68) 329 19 00, FAX (0-68) 329 19 03

Zielona Góra, 2012.03. 09

RIO.V.076.8.2012

RIO.V.070/9/2012

KOPIA

2012 MAR. 09

588

~~Pan
Marek Cieślak
Starosta
Powiatu Żarskiego~~

W nawiązaniu do wniosku Pana Starosty z dnia 24 stycznia br. (znak: AW.030.1.2012) o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, dotyczącego zwrotu wydatków w samorządowej jednostce budżetowej, informuję, że nie podzielam poglądu zaprezentowanego w przekazanej przez Pana Starostę opinii prawnej, na podstawie którego zwrot wydatków w samorządowej jednostce budżetowej, możliwy jest do uregulowania w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego – poprzez wprowadzenie odpowiedniej regulacji w tej uchwale.

Odwołując się do art.11 ust.1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240 z późn. zm.) pragnę podkreślić, że samorządowa jednostka budżetowa jest jednostką sektora finansów publicznych nie posiadającą osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu a pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawą gospodarki finansowej samorządowej (państwowej) jednostki budżetowej jest plan finansowy zawierający dochody i wydatki jednostki.

Powyższa regulacja wskazuje, że art.212 ust.1 pkt 10 powołanej wyżej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, stanowiący o tym, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego j.s.t. - nie będzie miał zastosowania do samorządowej jednostki budżetowej - ponieważ dotyczy on zamieszczania dodatkowych postanowień w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (obejmującej budżet j.s.t. oraz załączniki) – a nie w planie finansowym jednostki budżetowej.

Odwołując się do poglądów doktryny uważam, że w art.212 ust.1 pkt 10 powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych chodzi o takie postanowienia dotyczące wykonywania

budżetu, których podjęcie rodzi obowiązek ich ujęcia w uchwale budżetowej. Do tych postanowień należy zaliczyć: ustalenie na podstawie odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych maksymalnej kwoty, do której zarząd może udzielać pożyczek oraz poręczeń i gwarancji; ustalenie łącznej kwoty poręczeń i gwarancji czy też upoważnienie dla zarządu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę bankową budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, o czym stanowi art.264 ust.3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd.1, Wrocław 2010, str.547).

Podzielam stanowisko, że przepis art.212 ust.1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych – nie jest podstawą prawną do podejmowania odrębnych postanowień przez organ stanowiący jst – ale odsyła w tym względzie do innych przepisów ustawowych.

Postanowienia, na podstawie których organ stanowiący jst decyduje o dodatkowych treściach uchwał budżetowych danego samorządu – muszą mieć oparcie w delegacji ustawowej, adresowanej do organów j.s.t. ponieważ z całości norm ustawy o finansach publicznych wynika, że szczegółowość i zakres przedmiotowy uchwał budżetowych stanowi materię ustawową, którą bezpośrednio reguluje ustawodawca bądź upoważnia do jej regulacji w aktach wykonawczych.

Analiza aktualnego stanu prawnego dowodzi, że ustawodawca upoważnił organy j.s.t. jedynie do wprowadzenia dodatkowej szczegółowości budżetu j.s.t. (W. Lachiewicz, Uchwała budżetowa miasta i gminy na rok 2011, Portal RB).

Reasumując – uważam, że brak jest podstaw prawnych do uregulowania w uchwale budżetowej Powiatu – sprawy zwrotu wydatków w samorządowej jednostce budżetowej.

Prawidłowe będzie natomiast uregulowanie tego zagadnienia – w dokumencie dotyczącym polityki rachunkowości w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Jednocześnie wskazuję, że stanowisko wyrażone w odpowiedzi na wniosek Pana Starosty – nie jest prawnie wiążącą wykładnią obowiązujących przepisów prawa – a stanowi jedynie przedstawienie stanowiska Izby, w zakresie zagadnień objętych zapytaniem.

PREZES IZBY

Ryszard Zajączkowski



Kancelaria Adwokacka

Daria Grzelak-Szantar, Michał Szantar s.c.

Zielona Góra, dnia 13 lutego 2012 r.

Biuro:

ul. Sikorskiego 4 lok. 213
65-454 Zielona Góra
tel. 0048 68-475 38 88
fax 0048 68-475 38 89
kom. 0 606 830 881
kom. 0 608 058 484
www.adwokaci-zielonagora.pl
d.szantar@adwokaci-zielonagora.pl
m.szantar@adwokaci-zielonagora.pl
NIP 929-180-86-73
BZWBK S.A. nr 82 1090
2532 0000 0001 1110 0097

OPINIA PRAWNA

Niniejsza opinia została sporządzona przez adwokata Darię Grzelak-Szantar z Kancelarii Adwokackiej Daria Grzelak-Szantar, Michał Szantar s.c. z siedzibą w Zielonej Górze, ul. Sikorskiego 4 lok. 213, na zlecenie Pani Anity Preiss Audytora Wewnętrznego Starostwa Powiatowego w Żarach.

Kooperacja:

Damian Jakobek
Rechtsanwalt

Rheinstr. 5
12159 Berlin
tel. 0049-30-270124760
fax 0049-30-270124769
kom. +49176-20450370
www.rechtsanwalt-jakobek.de
kontakt@rechtsanwalt-jakobek.de

Stan faktyczny, będący podstawą sporządzenia opinii, wskazany został w piśmie z dnia 31 stycznia 2012r oraz w:

- uchwale nr V/26/2011 Rady Gminy Kunice z dnia 25 lutego 2011 r.,
- załączniku do zarządzenia nr 2 Prezesa RIO z dnia 18 marca 2010 r. – wniosek o udzielenie wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych,
- piśmie Starosty Powiatu Żarskiego z dnia 24 stycznia 2012 r.,
- piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 27 stycznia 2012 r.

Opinia została sporządzona na podstawie:

- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

Stan faktyczny i prawny:

Zgodnie z przepisem art. 17 ust.1 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów określił w drodze rozporządzenia sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, z uwzględnieniem potrzeby przestrzegania zasad celowego i oszczędnego dokonywania wydatków oraz jawności, przejrzystości i terminowej realizacji zadań. Rozporządzenie normuje w szczególności kwestie sposobu i trybu sporządzania planów finansowych, sposobu dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian, trybu pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych, a także sposobu ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych.

Na gruncie przedmiotowego rozporządzenia, pojęcie „jednostka budżetowa” obejmuje zarówno państwowe jak i samorządowe jednostki budżetowe (gminne, powiatowe bądź wojewódzkie jednostki budżetowe, które są tworzone, łączone i likwidowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego). Specyfika jednostek budżetowych polega na tym, że są to nieposiadające osobowości prawnej 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. Podstawę ich gospodarki finansowej określa plan dochodów i wydatków – „plan finansowy jednostki budżetowej” (art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych).

Wskazany przepis § 19 ust. 1 rozporządzenia odnosi się wyłącznie do państwowych jednostek budżetowych, stanowiąc, że uzyskane przez te jednostki zwroty wydatków dokonywanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym. Natomiast zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych, uzyskane przez te jednostki, stanowią dochody budżetu państwa (ust. 2). Regulacja ta nie dotyczy więc samorządowych jednostek budżetowych.

W doktrynie wskazuje się, że to rozwiązanie, obowiązujące w stosunku do państwowych jednostek budżetowych, może być stosowane (po wprowadzeniu odpowiednich zapisów do polityki rachunkowości) także w samorządowych jednostkach budżetowych (E. Tomczyk, *Zwrot wydatków budżetowych w ramach roku obrotowego przez jednostkę samorządu terytorialnego*, www.samorzad.lex.pl).

Takie stanowisko zaprezentował także Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów w piśmie z dnia 28 lipca 2009 r. (ST2-4834-133/SZH/2009/1073). Choć dotyczy ono przepisu, który aktualnie nie obowiązuje, to stan prawny wydaje się być analogiczny. „W zakresie nieuregulowanym w obowiązujących przepisach prawnych, w odniesieniu do samorządowej jednostki budżetowej, mogą mieć zastosowanie zasady ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 184 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego może zawierać inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego”.

W praktyce wprowadza się więc odpowiednią regulację do uchwały budżetowej (patrz: uchwała NR IV/50/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie budżetu Województwa Dolnośląskiego na rok 2011, Dz. U. Województwa Dolnośląskiego z 2011 r. Nr 54, poz. 712).

Daria Grzelak-Szantar

ADWOKAT



Załącznik do Zarządzenia Nr 2
Prezesa RIO z dnia 18 marca 2010 r.

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

1. jednostka samorządu terytorialnego 2. związek międzygminny 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
 4. związek, stowarzyszenie powiatów 5. samorządowe jednostki organizacyjne 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
(w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)

B.2. NAZWA PEŁNA

Starostwo Powiatowe w Żarach

B.3. ADRES SIEDZIBY

al. Jana Pawła II 5 68-200 Żary

C. ZAKRES WNIOSKU

C1. PRZEDMIOT WNIOSKU

- zaistniały stan faktyczny zdarzenie przyszłe

C.2. RODZAJ SPRAWY

Zwrotu wydatków dokonywanych w tym samym roku budżetowym

**C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH
PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA**

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Zgodnie z § 19 ust.1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U.Nr 241 poz.1616), uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym.

**D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU
FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO
(ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)**

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

państwo
z nie
rejonu

W naszych podległych jednostkach organizacyjnych następuje w ciągu rok zwrot poniesionych wydatków dotyczących bieżącej działalności jednostki.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy zwrot wydatków w samorządowej jednostce organizacyjnej można ująć na zmniejszenie wykonania planowanych wydatków w tym samym roku budżetowym ?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO


Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Po wprowadzeniu do uchwały budżetowej zapisu : uzyskane przez samorządowe jednostki budżetowe Powiatu Żarskiego zwroty wydatków dokonywanych w tym samym roku budżetowym przyjmowane są na rachunki bieżące wydatków i zmniejszają wykonanie wydatków w tym samym roku budżetowym, z wyjątkiem zwrotu wydatków uzyskanych z budżetu Unii Europejskiej oraz źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, poniesionych na programy i projekty realizowane z udziałem tych środków, jest to możliwe.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Uchwała Nr V/26/2011 Rady Gminy Kunice z dnia 25 lutego 2011r. w sprawie uchwalenia budżetu Rady Gminy Kunice na rok 2011

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej
24.01.2012r.	Marek Cieślak	 STAROSTA Marek Cieślak