

REGIONALNA  
IZBA OBRACHUNKOWA  
65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13  
tel. 329 19 00, fax 329 19 03  
skrz. poczt. 88 Zielona Góra 3  
NIP 773-00-81-210

Zielona Góra, dnia 2010-05-18

RIO.V.-070/57/2010

KOPIA

2010 MAJ 19

1189

**Pan**  
**Bogdan Bakalarz**  
**Burmistrz Lubska**

Odpowiadając na pismo Burmistrza Lubska z dnia 6 maja 2010 r. w przedmiocie udzielenia wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych skierowanego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) samorządowe zakłady budżetowe należą do sektora finansów publicznych. Mają do nich zatem w pełni zastosowanie przepisy regulujące sytuację prawną jednostek tego sektora. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 14 ustawy o finansach publicznych od 1 stycznia 2011 dotychczasowe zakłady budżetowe powołane w jednostkach samorządu terytorialnego dla realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego będą mogły realizować jedynie zadania własne gminy wymienione enumeratywnie w katalogu zamkniętym w tym przepisie.

Odpowiadając na pytanie pierwsze, zauważyć należy, że dyspozycja art. 16 ust. 5 ustawy o finansach publicznych przesądza, że tylko przekształcenie zakładu w inną formę organizacyjnoprawną, a więc inną niż zakład budżetowy wymaga uprzednio jego likwidacji. Za takim rozumieniem pojęcia przekształcenie przemawia również dyspozycja art. 16 ust. 1 tej ustawy. Ponadto wskazany przez Burmistrza art. 87 ust. 1 pkt 2 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych stanowi jedynie, że z dniem 31 grudnia 2010 likwidacji ulegają te i tylko te zakłady budżetowe, które na ten dzień prowadzą działalność w zakresie innym niż określona w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Powstaje więc zasadne pytanie czy mamy tutaj do czynienia z likwidacją zakładu czy tylko zmianą specyfiki

jego zadania i realizowanych zadań. To drugie stanowisko wydaje się być uprawnione, bowiem wykładnia językowa art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 87 ust. 1 pkt 2 wskazuje na to jakie działania względem zakładu może podjąć organ stanowiący. Może on więc tworzyć nowe zakłady, łączyć istniejące, przekształcać istniejące w inną formę organizacyjno-prawną oraz likwidować zakład. Skoro zatem zakład na dzień 31 grudnia 2010 zgodnie ze swoim statutem będzie wykonywał zadania wynikające z art. 14 ustawy o finansach publicznych, nie powinien ulec likwidacji. Co się zaś tyczy przekształcenia to ustawa o finansach publicznych w art. 16 ust. 1 stanowi o przekształceniu w inną formę organizacyjnoprawną. Zgodnie z art. 22 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, który obowiązuje od 1 stycznia 2010 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, zdecydować o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji. Zatem w mojej ocenie w państwa przypadku nie może być mowy ani o uchwale w sprawie likwidacji zakładu ani w sprawie przekształcenia, a jedynie o dostosowaniu zadań dla zakładu do treści nowego art. 14 ustawy o finansach publicznych w drodze jego zmiany i dostosowania ewidencji księgowej zakładu do zmienionych zadań statutowych. Zatem w mojej ocenie jedyna uchwała jaka winna zostać podjęta dotyczyć powinna zmiany statutu zakładu.

Kolejną kwestią podnoszoną w zapytaniu jest zlecenie zadań własnych j.s.t dla zakładu budżetowego, które równocześnie nie są zadaniami statutowymi tego podmiotu i gdzie zapłata za takie zadania następuje na zasadzie wydania polecenia przez Burmistrza i zapłaty dla zakładu na podstawie przedłożonej faktury wystawionej gminie przez ten ostatni.

Otóż podstawowym przepisem rozstrzygającym w tym zakresie jest art. 15 ustawy o finansach publicznych, który w ust. 2 stanowi, że podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Zatem dyspozycja tego przepisu determinuje katalog źródeł finansowania zakładu budżetowego wskazując na przychody, dotacje z budżetu. Zatem w kategorii przychodów zakładu mogą znajdować się również zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych przychody z prowadzonej działalności oraz innych źródeł. Tym samym zakład może generować przychody z prowadzonej działalności. Chodzi więc nie o działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o

swobodzie działalności gospodarczej prowadzoną w celach zarobkowych w sposób zorganizowany i ciągły, lecz o odpłatne wykonywanie zadań przekazanych zakładowi statutowo i skalkulowanych tak, aby zakład mógł sam się utrzymać czyli, miał z czego finansować swoje koszty. Szczególnie, że zgodnie z art. 15 ust.3 ustawy o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) dotacje przedmiotowe;
- 2) dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3;
- 3) dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

W zakresie określonym w odrębnych ustawach samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać dotację podmiotową. Nowo tworzonemu samorządowemu zakładowi budżetowemu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy o finansach publicznych dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego, z wyłączeniem dotacji, o których mowa w ust. 3 pkt 2 i 3, nie mogą przekroczyć 50 % kosztów jego działalności. Jeżeli wysokość dotowania zakładu przekroczyła by w zakresie wskazanym przez art. 15 ust. 6 ustawy o finansach publicznych wskaźnik 50% kosztów jego działalności, to wówczas organ stanowiący musiałby podjąć decyzję o jego likwidacji lub przekształceniu w samorządową jednostkę budżetową. Zatem wystawienie faktur przez zakład w zakresie uzyskiwanych przychodów winno dotyczyć tylko działalności statutowej zakładu, a więc tych zadań gminy, które wprost statutowo zakład otrzymał do realizacji.

Kolejna kwestia stawiana w pytaniach dotyczy zlecenia przez jednostki organizacyjne zadań sobie nawzajem o ile ich wartość nie przekracza progowej kwoty określonej w ustawie Prawo zamówień publicznych – 14.000 euro. Zatem chodzi o relację np. urzędu gminy z zakładem budżetowym i zakup usług od zakładu na rzecz urzędu. W tym zakresie problematyczną kwestią będzie niemożność zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy, natomiast w ślad za tym powstaje pytanie komu poza urzędem gminy zakład mógłby wystawić fakturę? Jednostkami tymi nie mogły by być jednostki budżetowe, a więc sprzedaż usług statutowych zakładu musiałaby na fakturze wystawionej np. szkole wyglądać tak, że nabywcą jest ta jednostka a płatnikiem w zależności od sytuacji jednostka lub gmina.

W tym kontekście dopuszczalność fakturowania usług pomiędzy urzędem gminy a zakładem dopuszczalna byłaby tylko, po uprzednim wpisaniu zakładowi określonych zadań gminy

wprost do statutu. Wówczas zakład mógłby w tym zakresie prowadzić działalność i uzyskiwać przychody z wykonywania zadań statutowych, które następnie przeznaczałby na pokrycie kosztów swojej działalności. Mogło by to prowadzić do zmniejszenia wielkości dotacji dla zakładu od gminy i w większym zakresie uniezależniałoby zakład od dotacji budżetowych.

Kolejną kwestię dotyczącą zawierania umów o roboty budowlane w formie pisemnej można sprowadzić do dyspozycji art. 648§ 1 kc, zgodnie z tym przepisem niezależnie od kwoty wartości umowy umowa o roboty budowlane powinna być stwierdzona pismem. Jednak wykluczyłbym dopuszczalność takich umów zawieranych w relacjach pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy bez osobowości prawnej oraz w relacjach zakład budżetowy – gmina. Jediną formą w tym zakresie jaka była by dopuszczalna wydaje się być wystawienie faktury za wykonane zadania statutowe zakładu.

Ponadto wykonywanie przez zakład budżetowy świadczeń wykraczających poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, a więc służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w drodze świadczenia usług powszechnie odstępnych, stanowi naruszenie art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej.

Mając na względzie, art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U, z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) informuję, że stanowisko przedstawione przez Regionalną izbę Obrachunkową w Zielonej Górze w przedmiotowych sprawach, nie stanowi urzędowej interpretacji przepisów w tym zakresie a jedynie ma walor wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych.

PREZES IZBY  
*Andrzej Skibiński*

yk

wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych 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.)
<b>A. ADRESAT WNIOSKU</b>
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
<b>B. DANE WNIOSKODAWCY</b>
<b>B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE</b>
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) <input checked="" type="checkbox"/> 1. jednostka samorządu terytorialnego <input type="checkbox"/> 2. związek międzygminny <input type="checkbox"/> 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów <input type="checkbox"/> 4. związek, stowarzyszenie powiatów <input type="checkbox"/> 5. samorządowe jednostki organizacyjne <input type="checkbox"/> 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne)    (w zakresie ich wykorzystania)
<b>B.2. NAZWA PEŁNA</b>
Burmistrz Gminy Lubsko
<b>B.3. ADRES SIEDZIBY</b>
68-300 Lubsko, pl. Wolności 1
<b>C. ZAKRES WNIOSKU</b>
<b>C1. PRZEDMIOT WNIOSKU</b>
<input checked="" type="checkbox"/> zaistniały stan faktyczny <input type="checkbox"/> zdarzenie przyszłe
<b>C.2. RODZAJ SPRAWY</b>
Zasady funkcjonowania (przekształcenia, likwidacji) gminnego zakładu budżetowego po wejściu w życie ustaw: z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241)
<b>C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA</b>
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) - art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w związku z art. 87 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych - art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - art. 15 ust. 3 i 4 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - art. 4 pkt. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (t. j. z 2007 r. D. z. U. Nr 223, poz. 1655, ze zm.) - art. 648 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (D. z. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm.)

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

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

Na dzień wejścia w życie nowych ustaw: o finansach publicznych oraz przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych funkcjonuje w Gminie Lubsko zakład budżetowy w którego zakresie działania wymienionym w statucie zakładu znajdują się różne obszary działalności wymienionej w art. 14 nowej ustawy o finansach publicznych a także obszar który wykracza poza ten zakres ustawowy. Jaką decyzję w takim przypadku należałoby podjąć w tej sytuacji. Czy zakład zlikwidować, czy tylko zmienić uchwałę rady Gminy o nadaniu statutu zakładu, w której zostanie usunięta działalność niedopuszczalna przez u.f.p.? Innym istotnym dla sprawy zagadnieniem jest dopuszczalność świadczenia przez zakład usług komunalnych dla innych jednostek organizacyjnych Gminy Lubsko. Jeśli nowa ustawa nie dopuszcza takiego rozwiązania to muszą być podjęte działania likwidacyjne wobec tego zakładu i ewentualne powołanie jednostki budżetowej.

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

1. Czy zgodnie z literalnym brzmieniem art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 87 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do podjęcia uchwały w sprawie likwidacji aktualnie funkcjonującego zakładu budżetowego, który prowadzi działalność zarówno wymienioną jak i wykraczającą poza zakres określony w tym przepisie lub działalność wielosegmentową (np. z obszaru komunalnego i sportu)?
2. Czy wystarczające i zgodne z ustawą będzie wyłączenie podjęcie uchwały przez Radę Miejską uchwały w sprawie zmiany statutu tego zakładu budżetowego, co spowoduje wyłączenie z zakresu działalności zakładu obszaru nie ujętego w art. 14 ustawy o finansach publicznych?
3. Czy w wymienionej powyżej sytuacji jest także możliwe i właściwe, od strony prawnej, nie podejmowanie żadnej z ww. uchwał, a w zamian tylko dokonanie faktycznej rezygnacji z działalności nieobjętej przepisem art. 14 u.f.p., zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu: „zadania (wymienione w art. 14 pkt 1-9) mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe?
4. Czy w sytuacji nieprzekazania przez gminę jednostkom organizacyjnym w sposób faktyczny i formalny (podjęte uchwały, zatwierdzone statuty) zadań własnych do realizacji, mogą być te zadania przekazane w sytuacjach incydentalnych lub koniecznych, np. w przypadku niezgłoszenia się do przetargu żadnego oferenta i koniecznością zapewnienia ciągłości realizacji zadania (wiosenna pielęgnacja i przycinanie krzewów i drzew, utrzymanie trawników, innej zieleni i zadrzewień) do jednostki organizacyjnej. Czy w takim przypadku stosunek łączący gminę (urząd gminy) z jednostką zależną (np. zakład budżetowy) może być oparty na poleceniu pisemnym wykonania zadania a płatność za wykonane zlecenie ma być potwierdzona poprzez wystawienie faktury przez jednostkę organizacyjną na gminę (urząd gminy?) i czy w takim przypadku nie narusza to przepisów określonych w art. 15 ust. 3 i 4 u.f.p. o dopuszczalnym finansowaniu z budżetu gminy samorządowego zakładu budżetowego?
5. Czy jednostki organizacyjne gminy mogą, w trybie i z zastosowaniem zasad ujętych w ustawie o finansach publicznych, zlecać wykonanie zadania innej jednostce organizacyjnej, po rozeznaniu zasadności i racjonalności takiego działania, w przypadku kwoty wydatku nie przekraczającego 14 tys. EURO. I czy w takim przypadku, jeżeli kwota zadania przekracza 2.000 zł i dotyczy robót budowlanych, to konieczne jest zawarcie między tymi jednostkami wymaganej przez przepisy ustawy Kodeks cywilny umowy o roboty budowlane?

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

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

Ad 1) W naszym przekonaniu wystarczającym jest zmiana statutu tego zakładu, z zastrzeżeniem, że jeśli nie będzie mógł świadczyć usług komunalnych na rzecz innych jednostek organizacyjnych Gminy Lubsko to powinien zostać zlikwidowany i na to miejsce może zostać utworzona jednostka budżetowa.

Ad 2) Patrz j. w.

Ad 3) Naszym zdaniem przepisy prawa nie zabraniają takiego działania, chociaż z drugiej strony będzie to swojego rodzaju ułomność, ponieważ zaistnieje niezgodność zadań ujętych w statucie zakładu.

Ad 4) Stan prawny jest z jednej strony taki, że zakład może otrzymać z budżetu gminy wyłącznie dotacje dopuszczalne przez ten przepis a z drugiej strony organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego powinien postępować w sposób racjonalny i gospodarny a zadania zapisane w budżecie realizować w przepisach nakazanych albo przez przepisy prawa albo przez regulacje wewnętrzne.

Ad 5) Według naszej wiedzy (orzecznictwo NSA i WSA) niedopuszczalnym jest zawieranie umowy z samym sobą a w tym przypadku Gmina Lubsko zawierałaby umowę ze swoją jednostką organizacyjną co jest tożsame. Z drugiej strony, jeśli jest to dopuszczalne w sytuacjach jak opisano w pytaniu, ustawa Kodeks cywilny nakazuje zawieranie umów na piśmie jeśli dotyczą robót budowlanych, w związku z tym nie jest wystarczające wystawianie faktury

## F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Nie ma potrzeby przesyłania w formie załączników uchwał Rady Gminy Lubsko, statutu zakładu budżetowego, itp. Dokumentacji, ponieważ wyjaśniliśmy w naszym wniosku zaistniały stan faktyczny, w naszym pojęciu, w sposób dostatecznie jasny.

Data wypełnienia wniosku  
06.05.2010 r.

Imię i nazwisko kierownika jednostki lub  
osoby upoważnionej  
Bogdan Bakalarz

Podpis kierownika jednostki lub osoby  
upoważnionej

**URMISTRZ**  
*Bogdan Bakalarz*