

Regionalne Izby Obrachunkowe

O ...

- RIO
- Krajowa Rada RIO
- Akty prawne
- Adresy Izb

WNIOSKI DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wysłany dnia 27 Paź, 2008 - 13:55 przez SlawekD



WNIOSKI KRAJOWEJ RADY REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



KR RIO

Menu główne

- Strona główna
- Forum
- Ankiety
- Ciekawe strony
- Kontakt

(uchwała z 22 września 2008 r.)

Zbiory tekstów

- Nowe akty prawne
- Pisma i interpretacje
- KR RIO
- Pisma UOKIK
- Orzecznictwo
- Wyniki kontroli NIK
- Varia
- Unia Europejska

Pełny tekst opracowania dostępny jest [tutaj](#)

Systemy sprawozdawcze

BeSTi@

- Aktualizacja do ver.2.2.37 dla JST i RIO (ok. 15 MB) (NOWA!!! z dn. 2009-02-06)
- Arkusz OpenOffice do generowania pliku XML z planem finansowym (!! NOWE!! 2008-12-01)

BudzetST II

- Przepisy i interpretacje
- BudzetST dla JST i RIO z 10.03.2006 (ver.3.3.8.3) - (ok. 12 MB)
- Aktualizacja słowników klasyfikacji budżetowej z 2006.04.25 (na I kw 2006 r.)

problem, czy w zakresie dysponowania środkami publicznymi samorządom i ich jednostkom budżetowym wolno jest zaciągać każde ze zobowiązań (umów), jakie przewidują przepisy Kodeksu cywilnego.

Z chwilą powstania w 1993 r., regionalne izby obrachunkowe, spotkały się z istniejącą od 1990 r. praktyką, w której „brak, braki przepisów” w ówczesnej ustawie z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe - niektóre samorządy traktowały jako legitymację do dysponowania środkami publicznymi na zasadach Kodeksu cywilnego. Do końca lat 90-tych, zdarzyło się również, że sądy administracyjne dopuszczały taką interpretację i w imię zasady samodzielności samorządów, brak zapisu, traktowały jako podstawę dysponowania środkami finansowymi gminy w formie darowizny pieniężnej. Skutkiem powyższych poglądów i cywilistycznej koncepcji samorządu, pieniądze publiczne gminy mogłyby w dowolnym zakresie wypływać z budżetu na rzecz „osób trzecich”, a jedynym uzasadnieniem transferu stałby się zapis ustawy przewidującej zadanie samorządu i swoboda zawierania umów cywilnoprawnych - jako instrumentów, zastępujących „brak kompetencji” w przepisach ustawowych.

Powyższe problemy po części uporządkowała Konstytucja z 1997 roku oraz ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Ustawa zasadnicza określiła publiczny charakter samorządu, a ustawa o finansach publicznych zdefiniowała rodzaje dotacji i innych grup rodzajowych świadczeń na rzecz osób trzecich. Jak wskazano wcześniej, w stosunkach cywilnoprawnych świadczeniem pieniężnym jest również „darowizna z poleceniem”.

W konsekwencji poddaje się pod rozagę zamieszczenie w systemie prawnym wyraźnego przepisu wykluczającego udzielanie „darowizn ze środków budżetu JST”, podobnie jak i wypłacanie „nagród z tytułu przyrzeczenia publicznego”. Brak takich zakazów zagraża spójności prawa.

23. Zasadność funkcjonowania instytucji kultury, jako odrębnych osób prawnych w gminach wiejskich i małych gminach miejsko - wiejskich

Zgodnie z zapisami art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³³ JST organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Wspomniana ustawa reguluje zasady funkcjonowania instytucji kultury, jako podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez organ założycielski oraz nadaje im osobowość prawną z chwilą wpisu do takiego rejestru (art. 14 ustawy). JST, jako organy założycielskie mają obowiązek zapewnienia instytucjom kultury środków niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Ponadto, działalność taka jest prowadzona w obiektach użyteczności publicznej, będących mieniem komunalnym. W oparciu o art. 27 ust.1 omawianego aktu prawnego - instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi

³³ ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 ze zm.),

samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą gospodarki finansowej takich podmiotów jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, ustalonej przez niego na okres roku (art. 28 ust. 3).

W formie instytucji kultury organizowane są także biblioteki publiczne - wynika to z regulacji ustawy o bibliotekach (art. 18 ust. 2), przy czym nie mogą one być łączone z innymi instytucjami oraz z bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi (art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach).

JST muszą zatem, aby zadośćuczynić obowiązkom nałożonym przez wspomniane przepisy i ustawy ustrojowe, określające zakres obowiązkowych zadań własnych, prowadzić co najmniej dwie instytucje kultury. W formach przewidzianych ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej JST tworzą: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury, a ponadto są organami założycielskimi dla bibliotek publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych ogółu społeczeństwa.

Jednak w przeważającej większości małych gmin funkcjonują niewielkie instytucje kultury takie jak: domy kultury lub świetlice wiejskie, działające na małą skalę przy znacznej pomocy działaczy społecznych a małym udziale środków publicznych. Duże placówki kulturalne (teatry, filharmonie czy opery) są domeną wielkich miast - jednostek dysponujących znacznymi środkami publicznymi, które są w stanie ponieść koszty związane z organizacją instytucji kultury na zasadach narzuconych przepisami - w przeciwieństwie do ubogich gmin wiejskich.

Należy zauważyć, że wyżej wymienione formy organizacyjne instytucji kultury, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami sektora finansów publicznych, podsektora samorządowego. Jako odrębne osoby prawne, będące jednostkami sektora finansów publicznych - w instytucjach kultury, na zasadach określonych przepisami, powoływani są kierownicy (stosunek pracy z powołania ewentualnie kontrakt menedżerski) oraz główni księgowi. Głównym księgowym, w myśl art. 45 ustawy o finansach publicznych, jest pracownik jednostki sektora finansów publicznych, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w określonym zakresie, a zatem jest to wymóg zatrudnienia osoby posiadającej odpowiednie kompetencje, pociągający za sobą kolejne koszty.

Konkludując, opisane zasady funkcjonowania instytucji kultury i ich gospodarki finansowej mają swoje uzasadnienie w przypadku, gdy organami założycielskimi są województwa samorządowe, miasta na prawach powiatu czy miasta będące siedzibą powiatów ziemskich. Natomiast obwarowania ustawowe, dotyczące wyodrębnienia bibliotek czy konieczności zatrudnienia kierownika jednostki i głównego księgowego w przypadku, gdy organami założycielskimi są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie nie znajdują uzasadnienia ekonomicznego ani praktycznego. JST dysponujące dużą ilością środków publicznych są w stanie utrzymać, poprzez dotowanie, opery, teatry, filharmonie i inne instytucje propagujące kulturę na dużą skalę. Natomiast w gminach o niewielkich budżetach,

prorowadzenie dwóch odrębnych instytucji kultury jest zbyt kosztowne, ponieważ wiąże się z koniecznością powołania ich kierowników, zatrudnienia dodatkowych pracowników oraz wyodrębnieniem księgowości. Takie podmioty nie prowadzą działalności kulturalnej w szerokim zakresie, ich działania są ograniczone możliwościami technicznymi i finansowymi, ale stanowią one ważne dla społeczności lokalnej ośrodki rozwoju. Dlatego, kierując się przede wszystkim względami ekonomicznym, wiele JST nadal realizuje ustawowe zadanie własne w formie jednostki budżetowej, co stoi w sprzeczności z przywołanymi przepisami. Na te kwestie regionalne izby obrachunkowe zwracają uwagę zarówno w trybie nadzoru (opiniując budżety) jak też w formie zaleceń pokontrolnych.

Biorąc pod uwagę przedstawioną sytuację zasadne wydaje się zniesienia ograniczenia wynikającego z art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach, dotyczącego zakazu łączenia bibliotek z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi. Konieczne jest także wprowadzenie w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dowolności wyboru formy organizacyjnej dla instytucji kultury, w przypadku gdy organami założycielskimi miałyby być gminy wiejskie lub miejsko - wiejskie. To od decyzji rady i organu wykonawczego powinno zależeć, jaka forma organizacyjna jest dogodniejsza zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i praktycznego w danych warunkach lokalnych. Obawy, że nastąpi gwałtowne zmniejszenie nakładów na kulturę lub likwidacja bibliotek wiejskich, wyeliminuje wprowadzenie w obowiązku finansowania przez JST zadań z zakresu kultury na ustawowo określonym poziomie (nie niższym niż w latach poprzedzających rok budżetowy).

24. Konieczność ustawowego doprecyzowania zadań promocyjnych jako zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego

Zadania promocyjne wymienione w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, analogicznie w art. 4 ustawy o samorządzie powiatu i art. 11 ustawy o samorządzie województwa, jako jedyne zadania własne JST nie są uszczegółowione w żadnym akcie prawnym. Ta ogólnikowość nabierającego coraz większego znaczenia zadania publicznego (wydatki przeznaczane na ten cel w budżetach rosną systematycznie) skutkuje przeznaczaniem środków publicznych często niewspółmiernie do uzyskiwanych efektów lub w sposób budzący wątpliwości natury prawnej i etycznej. Brak dodatkowych regulacji utrudnia ocenę realizacji tego zadania. Bardzo często, a w okresie przedwyborczym staje się to wręcz regułą, promocje danej jednostki samorządowej nierozzerwalnie łączy się z promocją organu wykonawczego dokonywaną za pieniądze publiczne. Opłacane ze środków publicznych artykuły promocyjne w prasie zawierają zdjęcia przedstawicieli danych jednostek samorządowych i ich osiągnięcia w realizacji zadań wykonywanych na rzecz lokalnych społeczności. Trudno ocenić na ile służą one realizacji wymienionych zadań samorządowych a na ile promocji określonych osób, czy ugrupowań, sprawujących władzę na danym terenie. Jest to źródłem częstych konfliktów, które najczęściej pozostają nierozwiązane i nie służą rozwojowi demokracji lokalnej.