

ZARZĄD POWIATU  
CIESZYŃSKIEGO  
ul. Bobrecka 29  
43 - 400 C I E S Z Y Ń

Cieszyn, dnia 24.08.2017 r.

BZ.0022.3.4.2017

BR, 0003, 3.18.2017

RADA POWIATU  
CIESZYŃSKIEGO

wyполнил  
data 24.08.2017  
nr .....

Szanowni Państwo Radni  
Rady Powiatu Cieszyńskiego

Stanisław Kubicius

Karol Folwarczny

Jerzy Nogowczyk

Anna Suchanek

Danuta Łabaj

Janina Żagan

Czesława Haczek

Andrzej Molin

Jerzy Malik

Wojciech Brachaczek

Aleksandra Górniak

W nawiązaniu do sprawy związanej z Państwa wystąpieniem dotyczącym wyjaśnienia okoliczności związanych ze zwiększeniem planu wydatków z przeznaczeniem na podwyżki płac dla pracowników PDPS „Feniks” w Skoczowie przekazuję w załączeniu opinię prawną, którą w tej sprawie sporządziła kancelaria „Traktat”.

Z poważaniem

STANISŁAW  
  
Janusz Król



RADA POWIATU  
CIESZYŃSKIEGO

wygotowano  
data 24.08.2017r.  
nr .....

Cieszyn, dnia 23 sierpnia 2017 r.

**Opinia**

**OP-SPC-AD-2017-08-23-zwiększenie planu wynagrodzeń DPS Feniks**

**Wnioskodawca:**

Wydział Finansowy Starostwa Powiatu Cieszyńskiego.

**Dotyczy:**

Kwestii naruszenia prawa przez zwiększenie planu wydatków DPS Feniks w Skoczowie oraz podjęcie uchwały nr XXXII/204/17 ws. zmian budżetu Powiatu przez Radę Powiatu, której elementem było zwiększenie planu wynagrodzeń DPS Feniks w Skoczowie, dla którego pokryciem była część wolnych środków pozostałych z rozliczenia 2016 r.

**Podstawa ustalenia stanu faktycznego:**

Stan faktyczny ustalono na podstawie wniosku Skarbnika Powiatu Cieszyńskiego o przygotowanie opinii prawnej z dnia 17 lipca 2017 r. wraz z załącznikami:

- 1) Wnioskiem grupy Radnych z dnia 27 czerwca 2017 r. o przedstawienie opinii prawnej oceniającej zgodność z prawem podjęcia przez Zarząd Powiatu Cieszyńskiego decyzji o uruchomieniu od 1 stycznia 2017 r. podwyżek ze skutkiem finansowym 196 tys. zł w skali roku dla pracowników DPS Feniks w Skoczowie z pominięciem stosownej uchwały Rady Powiatu Cieszyńskiego,
- 2) Odpowiedź Zarządu Powiatu z dnia 26 lipca 2017 r., znak FS.033.3.6.2017 na wniosek grupy Radnych z dnia 27 czerwca 2017 r.

**Akty prawne:**

- 1) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm., zwana dalej **u.s.p.**);
- 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm., zwana dalej **u.f.p.**);
- 3) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm., zwana dalej **u.d.f.p.**).

## **Opinia:**

Poddając analizie zaprezentowany stan faktyczny należy stwierdzić, że:

- 1) **Uruchomienie podwyżek wynagrodzeń w miesiącu styczniu 2017 r. w PDPS „Feniks” w Skoczowie i związane z tym późniejsze zwiększenie planu wydatków tej jednostki nie stanowi automatycznego naruszenia przepisów prawa, tj. art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 1 u.d.f.p. Ewentualna próba stwierdzenia naruszenia art. 11 ust. 1 u.d.f.p. może się zaktualizować dopiero po zakończeniu roku budżetowego, jeśli dokonane wydatki przekroczą plan wydatków jednostki, aktualny na dzień zakończenia roku budżetowego.**
- 2) **Podjęcie uchwały nr XXXII/204/17 ws. zmian budżetu Powiatu przez Radę Powiatu w dniu 30 maja 2017 r., której elementem było zwiększenie planu wynagrodzeń PDPS „Feniks” w Skoczowie, dla którego pokryciem była część wolnych środków pozostałych z rozliczenia 2016 r., nie stanowiło naruszenia prawa.**

## **Uzasadnienie**

Zgodnie z §2 ust. 1 Statutu Powiatowego Domu Pomocy Społecznej „Feniks” w Skoczowie stanowiącego załącznik do Uchwały Rady Powiatu Cieszyńskiego sprawie nadania Statutu Powiatowemu Domowi Pomocy Społecznej „Feniks” w Skoczowie, Powiatowy Dom Pomocy Społecznej „Feniks” w Skoczowie jest powiatową jednostką organizacyjną, działającą w formie jednostki budżetowej. Zadania statutowe PDPS „Feniks” w Skoczowie wykonuje Dyrektor w ramach planu rzeczowo-finansowego przy pomocy głównego księgowego i podległych mu pracowników oraz ponosi pełną odpowiedzialność za całokształt działalności Domu (§3 ust. 2 Statutu). PDPS „Feniks” w Skoczowie jako jednostka budżetowa działa na podstawie planu finansowego. Zgodnie z art. 52 ust. 1 u.f.p. ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych:

- 1) dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości;
- 2) wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

„Zasada dyrektywnego charakteru wydatków publicznych nie ma charakteru bezwzględneho. W ciągu roku budżetowego, po spełnieniu ustawowych przesłanek, wydatki jednostki sektora

finansów publicznych mogą ulec zmianie. Zmiany kosztów wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym (art. 52 ust. 3 u.f.p.). W razie niewypełnienia tego obowiązku limity określone w planie finansowym pozostają bez zmian. W takiej sytuacji zwiększenie wydatków powoduje przekroczenie planu, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. "Zakres upoważnienia wyznaczony jest m.in. wielkościami ujętymi w planie finansowym jednostki" (orzeczenie GKO z dnia 10 stycznia 2002 r., DF/GKO/Odw.-181/266-267/2001, LEX nr 80108). W każdym prawdopodobnym przypadku przekroczenia przez jednostkę sektora finansów publicznych planu wydatków konieczna jest uprzednia zmiana w jej planie finansowym. Plany ustalają przeznaczenie i wysokość wydatków ze środków publicznych (orzeczenie GKO z dnia 26 maja 2003 r., DF/GKO/Odw.-178/228/2002). Zmiana planu finansowego jest niezbędna, nawet jeżeli sprowadza się do czynności o charakterze formalno-technicznym. Zmiana następuje, tj. przeprowadzona po dokonaniu wydatku, nie wyłącza odpowiedzialności (por. odpowiednio orzeczenie GKO z dnia 10 października 2002 r., DF/GKO/Odw.-73/99-100/2002, LEX nr 80003). Dokonanie wydatku powyżej kwoty zaplanowanych środków i późniejsza zmiana planu finansowego jednostki dostosowująca poziom wydatków zaplanowanych do faktycznej kwoty wydatków dokonanych wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansowej<sup>1</sup>."

Zgodnie z Uchwałą budżetową Nr XXVI/173/16 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 29 grudnia 2016 r. na 2017 rok, budżet Powiatu w dziale 852 „Pomoc społeczna” rozdz. 85202 Domy pomocy społecznej, wydatki bieżące – wynagrodzenia i składki od nich naliczane (§4010, §4110, §4120), przewidywał dla PDPS Skoczów wydatki w wysokości 3.712.264,00 zł (do tej wysokości ustalony był plan finansowy jednostki). W budżecie przewidziano podwyżki wynagrodzeń dla pracowników, w tym PDPS „Feniks” w Skoczowie, poprzez ustanowienie rezerwy celowej na „podwyżki i uzupełnienie wynagrodzeń w administracji powiatowej” w wys. 1.500 tys. zł. Należy także zaznaczyć, że z rozliczenia roku 2016 pozostały wolne środki, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu w wys. 1.942 tys. zł.

Zgodnie z art. 217 ust. 1 u.f.p. deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi ujemna różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei art. 217 ust. 2 u.f.p. jako źródła finansowania deficytu wskazuje przychody z następujących źródeł:

- 1) sprzedaż papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;

---

<sup>1</sup> Lipiec-Warzecha, Ludmiła. Art. 11. W: Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2012.

- 2) kredyty;
- 3) pożyczki;
- 4) prywatyzacja majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) nadwyżka budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- 6) wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

„Wolne środki stanowią nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Są to środki pieniężne niezaangażowane na finansowanie wydatków lub rozchodów w poprzednim okresie, pochodzące z wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek uprzednio zaciągniętych, ale niewykorzystanych w całości, oraz uzyskane w poprzednich okresach spłaty pożyczek udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego.<sup>2</sup>”

Jak zostało wskazane wcześniej, kierownik PDPS „Feniks” w Skoczowie dokonał podwyżek wynagrodzeń w tejże jednostce od stycznia bieżącego roku. Mając tę okoliczność na uwadze warto w tym miejscu odwołać się do fragmentów uzasadnienia Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt BDF1/4900/67/72/RN-19/13/RWPD-66313 dotyczącego odpowiedzialności kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, który z dniem 2 stycznia 2012 r. dokonał zwiększenia wynagrodzeń pięciu pracowników zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej ~~zwiększeniu z dniem 2 stycznia 2012 r. wynagrodzeń pięciu pracowników zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej~~ w wyniku czego plan wydatków budżetowych przewidzianych na wypłatę wynagrodzeń pracowników samorządowej jednostki budżetowej (§ 4010) ustalony na 2012 r. został przekroczony o ogółem 29.326,44 zł. Organ w tym orzeczeniu przychylił się do wcześniejszego stanowiska reprezentowanego przez Komisję Orzekającą I instancji i stwierdził, że: „Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej przekonujące jest uzasadnienie Komisji Orzekającej I instancji, wykazujące, że nie można było mówić w dacie czynu zarzucanego obwinionemu o przekroczeniu planu finansowego kierowanej przez niego jednostki. **Należy zauważyć, że podwyższenie wynagrodzeń pięciu pracowników MOPS miało miejsce**

---

<sup>2</sup> Lipiec-Warzecha, Ludmiła. Art. 217. W: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. ABC, 2011.

na początku roku budżetowego. Nie można w sposób przesądający stwierdzić, że sam fakt zwiększenia wynagrodzeń na początku roku niejako automatycznie powoduje zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem planu. Byłoby tak, gdyby wydatki na wynagrodzenia miały charakter sztywny w tym sensie, że nie podlegałyby zmianom w toku realizacji planu finansowego jednostki. Tymczasem, wydatki na wynagrodzenia charakteryzują się - niezależnie od ujęcia ich w planie finansowym jednostki - pewną nieprzewidywalnością. Wynika to przede wszystkim z naturalnych dla każdej jednostki ruchów kadrowych (np. urlopy związane z rodzicielstwem, rozwiązanie stosunku pracy), a także przyczyn losowych (np. zwolnienia chorobowe). W ten sposób mogą być generowane w toku realizacji planu pewne oszczędności, które mogą być wykorzystane na sfinansowanie wynagrodzeń dla nowozatrudnianych pracowników lub podwyżki wynagrodzeń - jak w przedmiotowej sprawie - dla wcześniej zatrudnionych pracowników.(...) Należy zgodzić się z Komisją I instancji, że **ostateczne ustalenie, czy nastąpiło przekroczenie planu wydatków, możliwe byłoby dopiero po zakończeniu roku budżetowego.** Do tego czasu bowiem, stan obecnych i przyszłych zobowiązań w tym zakresie ulec może zmianie."

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi:

- w art. 11 ust. 1 u.d.f.p.

„Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.”

- w art. 15 ust. 1 u.d.f.p.

„Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.”

Główna Komisja Orzekająca w ww. orzeczeniu stwierdziła, że Komisją I Instancji, że działania obwinionego w postaci dokonania podwyższenia wynagrodzeń dla pracowników MOPS nie spowodowały powstania zobowiązań wymagalnych, jak również nie wpłynęły na zobowiązania lat przyszłych, a w chwili podjęcia decyzji o podwyżkach wynagrodzeń pięciu

pracownikom obwiniony nie zaciągnął zobowiązań w wysokości powodującej przekroczenie zatwierdzonego na 2012 r. planu finansowego. Z tego względu, na gruncie przedstawionego stanu faktycznego, wykluczyć należy naruszenie przez kierownika PDPS „Feniks” w Skoczowie art. 15 ust. 1 u.d.f.p. Z kolei mając na uwadze powyższe orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt BDF1/4900/67/72/RN-19/13/RWPD-66313 uzasadnione jest stanowisko, iż o przekroczeniu planu wydatków jednostki budżetowej, a co za tym idzie o naruszeniu art. 11 ust. 1 u.d.f.p., można mówić dopiero po zakończeniu roku budżetowego, ponieważ dopiero po zrealizowaniu planu wydatków możliwe jest stwierdzenie, że zrealizowane wydatki rzeczywiście przekroczyły plan. Przenosząc niniejsze rozważania na grunt analizowanego stanu faktycznego należy przyjąć, iż podwyższenie wynagrodzeń w trakcie trwania roku budżetowego nie stanowi zaciągnięcia zobowiązania w wysokości powodującej przekroczenie zatwierdzonego planu finansowego, co prowadzi do wniosku, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez kierownika PDPS „Feniks” w Skoczowie będzie mogło być rozważane dopiero po zakończeniu roku budżetowego.

Art. 257 u.f.p. uprawnia zarząd jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania następujących zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

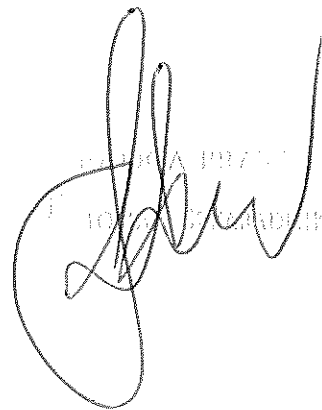
- 1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej;
- 3) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

W tym miejscu warto wskazać fragment uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Po 1107/13, w którym



WSA w Poznaniu stwierdził, że: „Przenosząc powyższe regulacje prawne na grunt badanej sprawy stwierdzić należy, że Kolegium RIO w P. trafnie wskazało w zaskarżonej uchwale, że dokonywanie przesunięć wydatków między działami budżetu gminy jest w istocie zmianą tego budżetu, a uprawnienie do dokonania tej czynności, podobnie jak uchwalenie budżetu, należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy, czyli Rady. Tymczasem w zarządzeniu Burmistrza Miasta A. z dnia (...) lipca 2013 r. to organ wykonawczy gminy dokonał przeniesienia wydatków z działu 758 "Różne rozliczenia", rozdziału 75818 "Rezerwy ogólne i celowe" do działu 754 "Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa", rozdziału 75416 "Straż gminna (miejska)" i utworzył nowe zadanie majątkowe pod nazwą "wykonanie przyłącza do fotoradaru i montaż masztu do fotoradaru". W ocenie Sądu, przeniesienie wydatków w taki sposób nie jest - wbrew twierdzeniom strony skarżącej - wykonywaniem budżetu gminy, ale jego zmianą, a to oznacza, że takie działanie leży poza zakresem uprawnień organu wykonawczego gminy. Podkreślenia w tym miejscu jeszcze raz wymaga, że ustawodawca jednoznacznie wykluczył możliwość dokonywania w budżecie gminy przesunięć przez organ wykonawczy pomiędzy działami budżetu, co wynika z treści art. 258 ust. 1 pkt 1 u.f.p. Organ wykonawczy może natomiast dokonywać przesunięć wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami budżetu, jeżeli uzyska na to upoważnienie od rady gminy. Powyższe oznacza więc, że **wprowadzenie zmian w wysokości wydatków w poszczególnych działach budżetu gminy jest możliwe - co do zasady - nie przez instytucje przeniesienia wydatków i działanie organu wykonawczego, lecz przez przyjęcie przez radę gminy uchwały o zmianie budżetowej, a zatem działanie organu stanowiącego.**”

Organ stanowiący Powiatu może podjąć uchwałę zmieniającą budżet Powiatu poprzez zwiększenie wydatku prowadzące do zwiększenia deficytu budżetowego i pokrycie tego zwiększonego deficytu z wolnych środków, zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. Uchwała zmieniająca budżet Powiatu może zostać podjęta wyłącznie z inicjatywy Zarządu Powiatu, zgodnie z art. 233 pkt 3 u.f.p.



The image shows a handwritten signature in black ink over a faint, circular official stamp. The stamp contains the text "KOLEGIUM RIO W POZNANIU" and "10 2013" in the center. The signature is written in a cursive style, overlapping the stamp.

