

Katowice 26 września 2006 r.

Adwokat
Sławomir Kania

ul. Wojewódzka 23/2
Katowice

**Opinia prawna dotycząca możliwości utworzenia rachunku dochodów
własnych w oparciu o dochody uzyskiwane przez jednostkę budżetową z
najmu i dzierżawy**

Przepis art. 22 ustawy o finansach publicznych kwalifikuje możliwość tworzenia rachunków dochodów własnych w oparciu o kryterium czy jednostka budżetowa jest państwową jednostką budżetową. I tak zgodnie z art. 22 ust. 1 każda jednostka budżetowa (zarówno państwowa jak i samorządowa) może utworzyć rachunek dochodów własnych z:

- 1) opłat za udostępnianie dokumentacji przetargowej;
- 2) spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej;
- 3) odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie bądź użytkowaniu jednostki budżetowej.

Decyzję w tej materii podejmuje samodzielnie kierownik jednostki i nie wymaga ona zgody organu stanowiącego czy wykonawczego gminy – art. 22 ust. 5 pkt 1 ustawy. Przepis art. 22 ust. 2 ustawy określający fakultatywne źródła rachunku dochodów własnych dotyczy wyłącznie państwowych jednostek budżetowych. Zgodnie zaś z art. 22 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych w przypadku samorządowych jednostek budżetowych organ stanowiący (rada gminy) samodzielnie decyduje o utworzeniu rachunku dochodów własnych oraz o jego źródłach jego dochodu i wreszcie o jego przeznaczeniu. Rada gminy posiada więc dużą swobodę w tym zakresie.

Formą władania nieruchomościami przez gminne jednostki organizacyjne są zarząd, najem, dzierżawa oraz użyczane na cele związane z ich działalnością – art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Formy dzierżawy, najmu czy użyczenia pozostają faktycznie bezużyteczne gdyż z racji tego, że gminna jednostka budżetowa nie ma odrębnej od gminy osobowości prawnej nie może dojść do zawarcia prawnie skutecznej umowy w tej materii.

Pozostaje więc kwestia trwałego zarządu ustanawianego zgodnie z art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku gmin nie istnieje prawny obowiązek oddawania nieruchomości w trwały zarząd gminnej jednostce organizacyjnej i gospodarowanie nieruchomościami gminnymi może odbywać także w innej formie. W przypadku Gminy i Miasta Koziegłowy Dyrektorzy placówek oświatowych posiadają wydane przez Burmistrza, na podstawie art. 47 ustawy o samorządzie gminnym, pełnomocnictwa do reprezentowania Gminy i Miasta Koziegłowy w zakresie czynności tzw. zwykłego zarządu nieruchomością na której znajduje się dana placówka oświatowa. Zwykły zarząd jest pojęciem prawa cywilnego nie ma nic wspólnego z trwałym zarządem opisanym wyżej. W ramach pełnomocnictwa Dyrektor placówki jest upoważniony do zawarcia umowy najmu lub dzierżawy pomieszczenia gdyż działa w imieniu Gminy zaś placówka oświatowa jest wówczas statio municipii Gminy i Miasta Koziegłowy. Jeżeli Dyrektor zawrze umowę najmu lub dzierżawy dochód z tego tytułu jest dochodem danej jednostki budżetowej, a w konsekwencji dochodem budżetu gminy. W razie zapłaty czynszu na rachunek jednostki dyrektor nie posiada więc uprawnień do dysponowania tymi pieniędzmi i zasilają one budżet gminy – art. 20 ustawy o finansach publicznych. Środkami tymi dysponuje rada gminy w ramach uchwały budżetowej.

Rachunek dochodów własnych został pomyślany jako forma gospodarki pozabudżetowej umożliwiającą kierownikowi jednostki budżetowej prowadzenie samodzielnej gospodarki w oznaczonym zakresie. W tym celu rada gminy podejmuje uchwałę w której określa zakres tej samodzielności tj. źródła dochodów własnych oraz przeznaczenie tych dochodów. W ramach tej uchwały kierownik jednostki budżetowej (Dyrektor placówki oświatowej) nie musi określonych kategorii dochodów odprowadzać do budżetu gminy, ale przeznaczać je może na określone w uchwale cele.

Jak zauważono na wstępie rada gminy podejmując uchwałę w sprawie utworzenia rachunku dochodów własnych ma bardzo dużą swobodę zarówno, co do określania źródeł jak co do przeznaczenia środków. *Ustawodawca nie ogranicza organów stanowiących, co rodzaju dochodów, które mogą stać się dochodami własnymi samorządowych jednostek budżetowych* (C. Kosikowski, *Finanse publiczne – komentarz*, Warszawa 2006 r. s. 98). Tylko więc wyraźny przepis ustawy może określać, co nie może stanowić dochodu rachunku dochodów własnych. Rada gminy władna więc jest ustalić, że dochody uzyskane przez jednostkę z tytułu najmu i dzierżawy będą gronadzone na rachunku dochodów własnych. Bez znaczenia prawnego jest tu

kwestia czy jednostka posiada ustanowiony trwały zarząd na nieruchomości czy nie. Jeżeli dyrektor w imieniu gminy zawarł w imieniu gminy umowę najmu, a czynsz został zapłacony na rachunek szkoły to jest to jej dochód. W braku uchwały w sprawie rachunku dochodów własnych czynsz ten musiałby zostać przekazany do budżetu gminy, jednak w razie ustalenia przez radę gminy, że może on zostać zatrzymany na rachunku dochodów własnych jednostki to stanowi on dochód tego rachunku. Brak jest więc przeszkód aby w zaistniałej sytuacji uznać, że wpływy z najmu lub dzierżawy nie mogą stanowić źródła dochodów własnych. Do uznania rady gminy należy podjęcie decyzji w tej materii.

Zwrócić trzeba także uwagę, że zapis treści uchwały mówiący, że źródłem rachunku dochodów własnych są odszkodowania i wpłaty za utracone lub uszkodzone mienie jest szerszy od art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Przepis ustawy mówi, że źródłem rachunku dochodów własnych mogą być dochody z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie bądź użytkowaniu jednostki budżetowej i dotyczy wypadku gdy rachunek może być utworzony samodzielnie w oparciu o decyzję kierownika jednostki – art. 22 ust. 5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W przypadku przedłożonego projektu uchwały na rachunku dochodów własnych mogą być gromadzone także dochody z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie, które nie jest w zarządzie danej jednostki i w tym właśnie przypadku chodziło o nieruchomości, które nie zostały oddane w trwały zarząd. Innymi słowy w razie uszkodzenia nieruchomości placówki oświatowej odszkodowanie za to uszkodzenie może stanowić dochód rachunku dochodów własnych także w sytuacji gdy nieruchomość nie została oddana w trwały zarząd.

Trzeba wreszcie podkreślić, że przedmiotowy projekt uchwały w sposób nieznaczny modyfikuje poprzednie rozwiązania prawne, zaś uchwała poprzednia opierała na rozwiązaniach starej ustawy o finansach publicznych, której treść w tym zakresie jest analogiczna jak nowej ustawy o finansach publicznych.

ADWOKAT