
Przedstawiamy odpowiedź na pytanie z jednego z powiatów dotyczące możliwości ponoszenia przez powiat wydatków na zakup żywności oraz usług cateringowo-gastronomicznych.

Pytanie: Starosta wykonując zadania w ramach przepisów art.4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym organizuje szereg wydarzeń z dziedziny edukacji, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, szereg imprez i spotkań mających na celu promocję powiatu, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Imprezy te są z reguły cykliczne. Starosta organizuje różne konferencje, spotkania z gośćmi zewnętrznymi spoza urzędu, czy spotkania w ramach ważnych wydarzeń jubileuszowych. Realizacja tych zadań niejednokrotnie wymaga zakupu środków żywności w postaci wody, napojów, przekąsek lub zakupu usług cateringowych czy gastronomicznych. Z licznych interpretacji oraz wyników kontroli przeprowadzanych przez Regionalne Izby Obrachunkowe wynika, że RIO traktują zakupy środków żywności i usług cateringowo gastronomicznych jako wydatki wykraczające poza katalog zadań powiatowych stojąc na stanowisku, że na takie wydatki nie pozwalają wprost obowiązujące przepisy prawa. W związku z powyższym proszę o wyjaśnienie i zajęcie stanowiska, czy ponoszenie wydatków na zakup żywności oraz zakup usług cateringowo-gastronomicznych jest celowe i może być dokonywane. W przypadku opinii pozytywnej i możliwości dokonywania takich wydatków proszę o wskazanie podstawy prawnej. Do pytania dołączono przykładowe uchwały i wystąpienia pokontrolne RIO.

Odpowiedź: Z dołączonych do pytania przykładowych uchwał i wystąpień pokontrolnych wynika, że Regionalne Izby Obrachunkowe kwestionując zasadność dokonywania wydatków na zakup środków żywności i usług cateringowo-gastronomicznych jako podstawę prawną wskazywały art. 44 ustawy o finansach publicznych, w tym w szczególności art. 44 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W aktach nadzoru wskazano m.in., że:

- organ nie określił cyt. „zadań w ramach których ponoszenie wydatków na zakup środków żywności oraz usług cateringowych i gastronomicznych jest niezbędne do prawidłowej realizacji tych zadań, pomimo, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują wprost w zakresie tych zadań dokonywania tego rodzaju wydatków” (Uchwała Nr 3/36/2018 z 10 maja 2018 r. Składu Orzekającego RIO w Rzeszowie);
- cyt. „w toku wykonywania budżetu obowiązują zasady określone w art. 44 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, w sposób celowy i oszczędny. Oznacza to, że wydatki powinny być dokonywane na cele publiczne, a dla każdego ponoszonego wydatku musi istnieć podstawa prawna” (Uchwała Nr SO.-0954/21/18/2016 z 12 kwietnia 2016 r. Składu Orzekającego RIO w Poznaniu).

Trudno z przytoczonymi stwierdzeniami się zgodzić. Przepisy polskiego prawa w zakresie dokonywania wydatków w ramach poszczególnych zadań realizowanych przez sektor publiczny co do zasady nie określają kategorii wydatków jakie mogą być dokonywane w związku z realizacją tych zadań w szczególności do paragrafu, a tak należałoby odczytać zarzut stawiany przez RIO w zakresie konieczności wykazania przez jednostkę samorządu terytorialnego konkretnej podstawy prawnej np. do dokonania wydatku na zakup usług gastronomicznych w związku z realizacją zadania promocji jednostki samorządu terytorialnego. Idąc tym tokiem rozumowania, przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinny kazuistycznie określać jaki rodzaj wydatków może ponieść jednostka samorządu terytorialnego aby zrealizować dane zadanie publiczne. Owszem są kategorie wydatków, których konieczność

poniesienia można wprost wywodzić z obowiązujących przepisów prawa (np. wydatki na wynagrodzenia i pochodne, czy wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń) niemniej jednak nie jest to obowiązująca zasada.

W zakresie art. 44 ust.2 ustawy o finansach publicznych w doktrynie wskazuje się, że podstawą prawną do dokonywania wydatków publicznych są cyt. „*normy o charakterze materialnoprawnym zawarte w aktach prawa powszechnie obowiązującego, jak też wewnętrznego (...) Jednak niewątpliwie pojęcie przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków obejmuje również przepisy proceduralne, które mogą regulować tryb dokonywania wydatków danego rodzaju. Są to w szczególności przepisy o zamówieniach publicznych, o koncesji na roboty budowlane lub usługi, o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także przepisy ustawy o finansach publicznych oraz ustaw szczególnych normujące tryb udzielania dotacji z budżetu państwa, j.s.t., ze środków państwowych funduszy celowych czy innych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych.*” (źródło: M. Ciałak [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 44.).

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, to te jednostki w ramach przyznanej im samodzielności w zakresie realizacji zadań publicznych, mogą decydować o tym jakie wydatki publiczne należy ponieść aby zrealizować dane zadanie publiczne, co wprost wynika z art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 konstytucji RP, a dodatkowo w przypadku powiatów z art. 2 ust.1 ustawy z dnia czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Ocena zasadności dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, w ramach realizacji poszczególnych zadań publicznych powiatu, mieści się jednak w kryterium celowości a nie kryterium zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych regionalne izby obrachunkowe kontrolują gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań własnych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. W zakresie zadań administracji rządowej kontrola ta dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrola RIO w zakresie zasadności dokonywania wydatków dotyczących zakupu środków żywności i usług cateringowo-gastronomicznych, w zakresie w jakim wydatki te są powiązane z realizacją zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się do kryterium celowości a nie kryterium zgodności z prawem. Pojęcie celowości nie jest prawnie zdefiniowane. W doktrynie wskazuje się, że cyt. „*pod pojęciem celowości dokonywania wydatków należy rozumieć zapewnienie zgodności działań jednostki w zakresie dokonywania wydatków z jej celami statutowymi, optymalizację zastosowanych metod i środków, ich adekwatności dla osiągnięcia założonych celów oraz przyjętych kryteriów oceny realizacji celów i zadań. Jest to wybór przez dysponenta środków publicznych takiego sposobu finansowania zadań, który prowadzi do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi*” (źródło: L. Lipiec-Warzecha [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011, art. 44).

W mojej ocenie kontrolowana jednostka, w przypadku kwestionowania zasadności dokonania wskazanych w pytaniu wydatków dotyczących zadań własnych powiatów, może i powinna bronić się zarzutem przekroczenia przez RIO kompetencji w zakresie kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, poprzez poszerzenie zakresu kontroli o kryterium celowości.

Pobocznie też warto wspomnieć, że art. 44 ustawy o finansach publicznych w jednakowym zakresie ma zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego jak i regionalnych izb obrachunkowych. Warto zatem nadmienić, że same RIO dokonują wydatków w Dziale 750, § 4220 – Zakup środków żywności

Zakres kontroli RIO - odpowiedź na pytanie

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: sobota, 01, styczeń 2022 10:31

Bernadeta Skóbel

Odsłony: 1638

(przykładowo Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r. - kontrole cząstkowe, nik.gov.pl), pomimo że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują wprost dokonywania tego rodzaju wydatków.

Poza przedmiotem niniejszej opinii jest kwestia prawidłowego klasyfikowania poszczególnych rodzajów wydatków, co oczywiście mieści się w uprawnieniach nadzorczych RIO.