

UCHWAŁA Nr Wa.429.2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 13 grudnia 2012 roku

dotycząca:

I. opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Konstancin- Jeziorna projekcie uchwały budżetowej na 2013 rok

II. opinii o możliwości sfinansowania zaplanowanego na 2013 rok deficytu.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 i art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012r., poz. 1113) oraz art. 238 i 246 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 157, poz. 1240 z późn.zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodnicząca: - Bożenna Piotrowska

Członkowie: - Teresa Gołębiewska

- Bożena Zych

uchwała, co następuje:

§ 1

Pozytywnie, z zawartymi w Uzasadnieniu uwagami, opiniuje przedłożony przez Burmistrza Gminy Konstancin- Jeziorna projekt uchwały budżetowej na 2013 rok wraz z uzasadnieniem.

§ 2

Wydaje pozytywną opinię w sprawie możliwości sfinansowania przewidzianego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2013 deficytu.

§ 3

Opinię, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu.

§ 4

Opinia, o której mowa w § 2 niniejszej uchwały, stosownie do art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej.

§ 5

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Uzasadnienie

W dniu 15 listopada 2012 roku Burmistrz Gminy Konstancin- Jeziorna przedłożył przy Zarządzeniu Nr 166/VI/2012 z dnia 14 listopada 2012 roku projekt uchwały budżetowej na rok 2013 wraz z Uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie dokonał analizy i oceny w/w materiałów przyjmując następujące kryteria:

1. określoną przepisami **art. 238 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych** terminowość przedłożenia opiniowanych dokumentów oraz ich wzajemną spójność,
2. wypełnienie wymogów, co do zakresu informacyjnego i szczegółowości projektu uchwały budżetowej i towarzyszących mu materiałów, ustalonych w uchwale organu stanowiącego w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
3. poprawność w zakresie planowania dochodów i wydatków, z uwzględnieniem wymogów wynikających z ustawy o finansach publicznych,
4. zabezpieczenie po stronie dochodów i wydatków realizacji:
 - a) zadań własnych jednostki,
 - b) zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami,
 - c) zadań realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej oraz zadań realizowanych w drodze umów i porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego,
5. przestrzeganie zasad ustalonych w art. **222 ust. 1-3 cyt. wyżej ustawy o finansach publicznych** oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn.zm.) przy tworzeniu rezerw: ogólnej i celowych,
6. zachowanie wymogów ustawowych przy planowaniu dotacji z budżetu,
7. zgodność proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego z przepisami **art. 212 ust. 2, 258 i 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych**,
8. zachowanie wymaganej prawem, tj. **art. 242 ustawy o finansach publicznych** relacji w zakresie budżetu bieżącego,
9. prawidłowość wskazania przychodów i rozchodów równoważących wynik finansowy (**art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych**),
10. prawidłowość planów przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych oraz planów dochodów rachunku dochodów jednostek oświatowych oraz wydatków nimi finansowanych, a także ich zgodność z podjętą na podstawie **art. 223 ust. 2 ustawy o finansach publicznych** uchwałą organu stanowiącego,
11. zachowanie zgodności wartości przyjętych w projekcie uchwały budżetowej z wartościami wykazanymi w wieloletniej prognozie finansowej, w tym co najmniej w

zakresie wyniku budżetu i związanych z nimi kwot przychodów i rozchodów oraz długu, (**art. 229 ustawy o finansach publicznych**),

12. zachowanie zupełności i spójności budżetu,
13. prawidłowość określenia limitów zobowiązań zawartych w projekcie uchwały budżetowej,
14. zachowanie zgodności zastosowanej klasyfikacji budżetowej z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (**Dz.U. Nr 38, poz. 207 z późn.zm.**),
15. zgodność rachunkowa projektu uchwały budżetowej.

I. Przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej na 2013 rok spełnia wymienione wyżej kryteria, z zawartymi w Uzasadnieniu uwagami i propozycjami:

1. Uchwalając uchwałę budżetową należy doprecyzować zapisy § 2 w zakresie:
 - a) ust. 1- poprzez wskazanie konkretnych kwot kredytów i pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu (są to bowiem 2 odrębne źródła przychodów)
 - b) ust. 2 lit „a”- poprzez ustalenie wysokości przychodów z kredytów i pożyczek odrębnie dla każdego z w/w źródeł
 - c) ust. 6- poprzez ustalenie odrębnych limitów dla kredytów i pożyczki z WFOŚiGW oraz wskazanie ich przeznaczenia
2. W projekcie uchwały budżetowej na 2013 rok zaplanowano:
 - a) dochody ogółem w wysokości **116.922.370 zł**, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie **108.672.679 zł**
 - dochody majątkowe w kwocie **8.249.691 zł**
 - b) wydatki ogółem w wysokości **126.816.730 zł**, z tego
 - wydatki bieżące w kwocie **97.803.048 zł**
 - wydatki majątkowe w kwocie **29.013.682 zł.**

Jak wynika z powyższych ustaleń zachowane zostały wymogi określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż planowane wydatki bieżące nie przekraczają zaplanowanych dochodów bieżących.

Z analizy projektu uchwały oraz Części opisowej do niej (str. 3) wynika, iż w rozdziale 75616, zaplanowano dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie **2.100.000 zł**, natomiast w planie wydatków w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami” ujęta jest kwota nieco niższa tj. **2.081.500 zł**.

Mając na uwadze zmiany dla j.s.t. wynikające z nowelizacji ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w świetle których pobierane przez gminę opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi przeznaczone mają być na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w uchwale budżetowej na 2013 rok proponuje się wyodrębnić np. w formie tabeli, dochody i wydatki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, co poprawi jej czytelność i ułatwi ocenę zgodności z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 391).

3. Zaplanowana w projekcie w/w uchwały w kwocie **297.567 zł** rezerwa celowa na realizację zadań Gminy z zakresu zarządzania kryzysowego jest nieco niższa niż wynikałoby to z art. 26 ust. 4 cyt. ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W myśl cyt. przepisu „W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenie i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Proponowana rezerwa stanowi **0,496%** w/w wydatków. Uchwalając uchwałę budżetową należy zatem doprowadzić do zgodności wysokość rezerwy na zarządzanie kryzysowe do wymogów cyt. art. 26 ust. 4.
4. W opiniowanym projekcie uchwały budżetowej proponowane jest utworzenie rezerwy celowej na „dofinansowanie zakupu biletów komunikacji publicznej dla dzieci i młodzieży uczących się i studiujących na terenie M. St. Warszawy i gmin Powiatu Piaseczyńskiego”. Skład Orzekający zauważa, iż zgodnie z art. 222 u.f.p. w budżecie j.s.t. mogą być tworzone rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu.
W opinii Składu, proponowana w projekcie uchwały w/w rezerwa celowa nie wypełnia wymogów cyt. art. 222 u.f.p., bowiem wskazanie w niej zadanie można zaplanować w budżecie w konkretnych pozycjach klasyfikacji budżetowej.
5. W dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90095 „Pozostała działalność” zaplanowano dotację celową dla „Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego” (należy zauważyć, iż zgodnie z art. 220 u.f.p. pomoc finansowa może być udzielona innej j.s.t., a nie jak wskazano „Urzędowi Marszałkowskiemu”)- na pomoc finansową „w zakresie przebudowy wałów rzek Wisły i Jeziorki”.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż warunkiem zgodności z prawem zamieszczenia w budżecie gminy określonych wydatków i zadań jest ich zgodność z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego. Zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie przyjmuje się, że w ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno to, na co zezwalają ustawy.

Zasada ta znalazła swój wyraz w normie art. 44 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych, w myśl której jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W odniesieniu do pomocy udzielanej przez Gminę innej jednostce samorządu terytorialnego przepisami takimi są art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 ustawy o finansach publicznych.

Z cyt. przepisów wynika możliwość udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pomocy finansowej i rzeczowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego, przy czym pomoc finansowa ma charakter dotacji celowej.

W/w pomoc, a więc zarówno finansowa jak i rzeczowa – w ocenie Składu Orzekającego- popartej orzecznictwem sądowym (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007r., Sygn. akt VSA. /Wa /668/07/ - może być jednak udzielona tylko na realizację zadań własnych jednostki samorządowej, do której jest ona kierowana.

Przemawia za tym przepis art. 216 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych

Również klasyfikacja budżetowa wydatków na pomoc finansową tj. § 271 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie **własnych zadań bieżących**” i § 630 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie **własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych**” wskazuje, że pomoc finansowa może być udzielona na dofinansowanie zadań własnych jednostki otrzymującej tę pomoc.

W myśl art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo wodne „budowle przeciwpowodziowe”, do których zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1a należą wały przeciwpowodziowe zaliczone zostały do urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Zgodnie z art. 72 ust. 1 „stanowią one własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt, z zastrzeżeniem ust. 2”, który dopuszcza możliwość wykonywania w/w urządzeń na koszt innych osób prawnych lub osób fizycznych...”.

W opiniowanym dokumencie nie wykazano, że zadanie, na które planowana jest pomoc finansowa jest zadaniem własnym Samorządu Województwa Mazowieckiego, a nie wykonywanym przez niego zadaniem z zakresu administracji rządowej na podstawie cyt. wyżej ustawy- Prawo wodne (art. 11 ust. 1).

Mając na uwadze powyższe, a także orzecznictwo Kolegium RIO w Warszawie w odniesieniu do w/w spraw, w ocenie Składu, Gmina Konstancin-Jeziorna nie jest uprawniona do zaplanowania w swoim budżecie wydatków na pomoc finansową „w zakresie przebudowy wałów rzek Wisły i Jeziorki”

Zauważa on ponadto, iż w przedłożonym do zaopiniowania RIO w Warszawie projekcie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2013 rok w projekcie planu wydatków majątkowych Województwa Mazowieckiego na 2013 rok ujęte zostało w dziale 900, rozdz. 90095 „Pozostała działalność” zadanie pn. „Przebudowa istniejących wałów przeciwpowodziowych lewobrzeżnego odcinka rzeki Wisły ...” które w całości ma być finansowane ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

6. W dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdz. 90015 „Oświetlenie ulic, placów i dróg” zaplanowano wydatki inwestycyjne związane z realizacją zadań inwestycyjnych dotyczących budowy, odbudowy, przebudowy i modernizacji oświetlenia (poz. 29-31 Tabeli Nr 2a). Brak wskazania zakresu rzeczowego w/w zadań nie pozwala Składowi na dokonanie oceny legalności planowanych wydatków.

Skład Orzekający zauważa zatem, iż realizując zadania w zakresie finansowania oświetlenia gmina powinna mieć na uwadze przepisy regulujące w/w sprawę, tj. ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne. W świetle art. 18 w związku z art. 3 pkt 22 cyt. ustawy – do zadań gminy należy m.in. finansowanie oświetlenia ulic, tj. finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty budowy i utrzymania tych punktów. Zapewnienie realizacji finansowania budowy sieci należy natomiast w świetle przepisów art. 7 w/w ustawy, do obowiązków przedsiębiorstwa energetycznego.

7. Jak ustalono:

- a) w Tabeli Nr 6 w rozdziale 90019 wskazano jako źródło dochodów „przelewy redystrybucyjne wnoszone przez Urząd Marszałkowski”. Skład Orzekający zauważa, iż w świetle stanowiska Ministerstwa Finansów wyrażonego w piśmie Nr ST2-4834-13/SZM/2010/331 z dnia 10 czerwca 2010 r., dla ujęcia dochodów z tytułu opłat i kar pobieranych z tytułu korzystania ze środowiska w budżecie jednostki samorządu terytorialnego należałoby przyjąć za najbardziej adekwatny dział 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90019 – „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” oraz paragrafy:

- **069** – „Wpływy z różnych opłat” z odpowiednią czwartą cyfrą, w przypadku wpływów z tytułu opłat za usuwanie drzew, krzewów, szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, składowanie odpadów oraz pozostałych rodzajów gospodarczego korzystania ze środowiska i dokonywanie w nim zmian,
- **057** – „Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych”, z odpowiednią czwartą cyfrą lub
- **058** – „Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”, z odpowiednią czwartą cyfrą, w przypadku wpływów z tytułu kar za usuwanie drzew, krzewów, niewłaściwe składowanie odpadów, naruszenie zasad korzystania ze środowiska”.

Do powyższego należy zatem dostosować uchwałę budżetową.

- b) w Załączniku Nr 2 obejmującym dotacje udzielane z budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna:

- ujęto jako „dotację podmiotową” dotację dla SPZZOZ w Konstancinie Jeziornie na „realizację programów profilaktyki zdrowotnej”

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 o działalności leczniczej, na realizację zadań, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1-6 podmioty wykonujące działalność leczniczą mogą uzyskać od

j.s.t. dotacje w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, w tym na realizację programów zdrowotnych. Dotacje te są **dotacjami celowymi**, które definiuje art. 127 cyt. ustawy o finansach publicznych

- w dziale 75404 „Komendy Wojewódzkie Policji” zaplanowano dotację celową na nagrody dla policjantów oraz na zakup sprzętu informatycznego w kwocie 55.000 zł. W Tabeli Nr 2 obejmującej plan wydatków na 2013 rok natomiast w/w dotację wykazano w pozycjach: „wydatki bieżące związane z realizacją zadań statutowych” - 50.000 zł oraz „wydatki inwestycyjne” - 5.000 zł. W uchwale budżetowej proponuje się doprowadzić do spójności w tym zakresie.
8. Skład Orzekający stwierdza, że zachowana została wymagana art. 229 ustawy o finansach publicznych korelacja wartości wskazanych w projekcie uchwały budżetowej na 2013 rok i projekcie uchwały w sprawie WPF, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu.
9. Jak wynika z projektu WPF zadłużenie Gminy Konstancin-Jeziorno na koniec 2013 roku wyniesie **14.506.860 zł** i stanowi **12,41%** planowanych dochodów, przy maksymalnym dopuszczalnym limicie wynoszącym 60%, zaś planowana łączna kwota spłaty zobowiązań do planowanych w 2013 roku dochodów ogółem wyniesie – **3,64%** przy dopuszczalnej granicy wynoszącej 15%. Należy przy tym zauważyć, iż w opiniowanym dokumencie zawarto propozycję upoważnienia dla Burmistrza do zaciągania kredytów krótkoterminowych na finansowanie przejściowego deficytu w kwocie **6.000.000 zł**.

II. W projekcie uchwały budżetowej na 2013 rok zaplanowano deficyt w wysokości **9.894.360 zł**, który pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek w wysokości **9.866.860 zł** oraz z wolnych środków w kwocie **27.500 zł**.

Wskazany w projekcie sposób sfinansowania deficytu jest zgodny z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W uchwale budżetowej należy jednak określić odrębnie kwoty: kredytów i pożyczek planowanych do zaciągnięcia na ten cel.

Zaplanowane rozchody w wysokości **3.972.500 zł** na spłatę rat wcześniej zaciągniętych pożyczek oraz wykup wyemitowanych obligacji sfinansowane zostaną przychodami pochodzącymi z wolnych środków.

Łączne przychody budżetu wynoszą **13.866.860 zł** a rozchody **3.972.500 zł**.

Reasumując, w ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Gminy Konstancin-Jeziorna na 2013 rok, po uwzględnieniu uwag i propozycji zawartych w niniejszej opinii, może stanowić podstawę do uchwalenia budżetu na rok przyszły. Postanowił on zatem jak w sentencji uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
mgr Bożenna Piotrowska