

Uchwała Nr SO-0952/51/8/Ko/2015

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 8 grudnia 2015 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej

Miasta Koła na 2016 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 roku, ze zm. w osobach:

Przewodniczący: Leszek Maciejewski

Członkowie: Renata Konowalek

Renata Konowalek

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały budżetowej Miasta Koła na 2016 rok

opinię pozytywną

Uzasadnienie

Burmistrz w dniu 16 listopada 2015 roku przedłożył tutejszej Izbie projekt uchwały budżetowej na 2016 rok celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

W dniu 25 sierpnia 2010 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę Nr LIX/455/2010 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

1. W projekcie budżetu ustalone zostały:

- dochody w wysokości 72.049.738 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 70.739.738 zł,
- wydatki w wysokości 70.989.738 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 66.748.438 zł.

Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 3.991.300 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

Nadwyżka dochodów nad wydatkami w wysokości 1.060.000 zł ma zostać przeznaczona na spłatę kredytów i pożyczek.

2. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1166).

3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.

4. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
5. Skład Orzekający wskazuje, że w rozdz. 80103 /Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych/ oraz 80104 /Przedszkola/ zaplanowano dochody w § 2310 /Dotacje celowe otrzymane z gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego/ odpowiednio w kwotach 50.000 zł i 170.000 zł. Stosownie do wyjaśnienia Ministerstwa Finansów zawartego w piśmie nr ST5.4763.1.2015 z dnia 01 września 2015r. w § 2310 powinny być ujęte dochody w przypadku ucznia z innej gminy uczęszczającego do publicznego lub niepublicznego przedszkola położonego na terenie Gminy, prowadzonego przez osobę fizyczną lub prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego. Natomiast w przypadku ucznia z innej gminy, uczęszczającego do przedszkola prowadzonego przez Gminę, dochody winny zostać zaplanowane w § 0830 /Wpływy z usług/.
6. Skład Orzekający wskazuje, że w rozdz. 80103 /Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych/ i w rozdz. 80104 /Przedszkola/ zaplanowano wydatki w § 2310 /Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego/ odpowiednio w kwotach: 29.400 zł i 52.000 zł. Stosownie do wyjaśnienia Ministerstwa Finansów zawartego w piśmie nr ST5.4763.1.2015 z dnia 01 września 2015r. w § 2310 powinny być ujęte wydatki w przypadku ucznia uczęszczającego do publicznego lub niepublicznego przedszkola położonego na terenie innej gminy, prowadzonego przez osobę fizyczną lub prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego. Natomiast w przypadku ucznia uczęszczającego do przedszkola prowadzonego przez inną gminę, wydatki winny zostać zaplanowane w § 4330 /Zakup usług przez jednostkę samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego/.
7. Skład Orzekający wskazuje, że w projekcie uchwały budżetowej wystąpiły niżej wymienione uchybienia:
 - 1) Z postanowienia § 12 projektu uchwały budżetowej oraz załącznika Nr 8 do projektu uchwały budżetowej wynika, że zaplanowane zostały dochody z opłat za gospodarowanie opłatami komunalnymi w kwocie 2.505.672 zł oraz wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości 2.789.760 zł (wykazano błędną kwotę w wysokości 2.789.763 zł, gdyż w błędnych kwotach wykazano w załączniku Nr 8 wydatki w rozdziale 90002 w §4110, §4120 oraz §4440). Z powyższego wynika, że planowane dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pokrywają pełnych kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.).
 - 2) W załączniku Nr 6 do projektu uchwały budżetowej „Dotacje z budżetu dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych na 2016 rok” dotację dla jednostek spoza sektora finansów publicznych sklasyfikowaną w dziale 801 /Oświata i wychowanie/ rozdział 80150 /Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i szkołach zawodowych oraz szkołach artystycznych/ § 2540 /Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty/ wykazano w kwocie 64.200 zł, podczas gdy z załącznika Nr 2 do projektu budżetu obejmującego planowane wydatki budżetu w

2016 roku wynika, iż w wyżej wymienionej podziałce klasyfikacji budżetowej wydatki zaplanowano w kwocie 64.800 zł. W wyniku tej nieprawidłowości w błędnej wysokości ustalono kwotę dotacji podmiotowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, a także w błędnej kwocie określono łączną kwotę planowanych dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych (wykazano 2.063.000 zł a winno być 3.773.000 zł) oraz dla jednostek nie należących do sektora finansów publicznych (wykazano 1.998.700 zł a winno być 1.999.300 zł).

- 3) Skład Orzekający zwraca uwagę, że w załączniku Nr 2 do uchwały w sprawie WPF Miasta Koła na lata 2015 – 2030 „Wykaz przedsięwzięć do WPF”, po zmianach dokonanych uchwałą Rady Miejskiej w Kole Nr XV/140/2015 z dnia 28 października 2015 roku, zaplanowano wydatki przypadające na rok 2016 na realizację projektu pn. „Realizacja wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury drogowej z Powiatem Kolskim” w kwocie 1.300.000 zł oraz projektu pn. „Termomodernizacja budynków komunalnych stanowiących zasób Gminy Miejskiej Koło” w kwocie 420.000 zł, natomiast w załączniku Nr 4 do projektu uchwały budżetowej na 2016 rok „Plan wydatków majątkowych na 2016 rok” na wymienione zadania zaplanowano wydatki w wyższej wysokości.
- 4) W upoważnieniu w ust. 2 w ocenie Składu Orzekającego zabrakło wyrażenia „za wyjątkiem kreowania nowych zadań”.
- 5) W rozdz. 75416 zaplanowano dochody z wystawionych mandatów, które należało sklasyfikować w rozdz. 75814 – Różne rozliczenia finansowe § 0970 – Wpływy z różnych dochodów. Skład Orzekający wskazuje, że ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. z 2015 r., poz.1335). Nowelizacja ustawy uchyla z dniem 1 stycznia 2016 roku przepisy będące podstawą prawną kontroli ruchu drogowego dokonywanej przez straże gminne (miejskie) przy użyciu fotoradarów. Wykreślone zostały uprawnienia strażników gminnych (miejskich) do kontroli ruchu wobec kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego.
- 6) Z załącznika Nr 7 „Dochody z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4 – 6 ustawy Prawo ochrony środowiska i wydatki z zakresu ochrony środowiska nimi sfinansowane w 2016 roku” wynika, że środki te (str. 29) zostaną przeznaczone m.in. na czyszczenie separatora czy opracowanie analizy gospodarki odpadami. W ocenie Składu Orzekającego zadania te są zadaniami z zakresu gospodarki komunalnej, a nie ochrony środowiska.
- 7) Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej (str. 19) wynika, że „w rozdz. 75023 – Urzędy gmin (...) plan w wysokości 7.871.674,00 zł w tym wydatki bieżące – plan w wysokości – 7.871.674,00 zł zaplanowano wydatki związane z bieżącą działalnością Urzędu Miejskiego w Kole, w tym na wynagrodzenia i pochodne zaplanowano środki w wysokości 6.377.524,00 zł. W planie wydatków w tym rozdziale uwzględniono również wydatki związane z działalnością Urzędu Stanu Cywilnego oraz Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Kole. W latach poprzednich wydatki te były wykazywane w rozdz.

75011” . Skład Orzekający wskazuje, że wydatki z budżetu Gminy na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone Gminie ustawami powinny być zaplanowane w budżecie Gminy w wysokości odpowiadającej uzyskiwanym na te cele dotacjom z budżetu państwa. Powyższe wynika z przepisów niżej przywołanych ustaw:

USTAWA z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U.2014.1741 ze zm.

Art. 1. Ustawa reguluje zasady i tryb rejestracji stanu cywilnego oraz dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego.

Art. 6. 1. Rejestracja stanu cywilnego jest wykonywana przez gminy w urzędach stanu cywilnego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

USTAWA z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U.2015.388 ze zm.)

Art. 4. Organy gminy wykonują zadania określone w ustawie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

USTAWA z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U.2010.167.1131 ze zm.)

Art. 8. 1. Dowody osobiste wydają organy gmin.

2. Wydawanie, wymiana i unieważnianie dowodów osobistych są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej.

Jak wynika z zacytowanych przepisów zadania zapisane w ww. ustawach są w całości finansowane z budżetu państwa. W myśl art. 8 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. 1515 ze zm.) ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów; gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, 2, i 2a.

Z art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.) wynika, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań; dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań; w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5 jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Przepis art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań.

Przedstawione w niniejszej opinii stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt V SA/Wa 1475/13 oraz NSA w Warszawie z dnia 04 lutego 2015 r. sygn. akt II GSK 2338/13.

W uzasadnieniu wyroku NSA wskazano, że „(...) z przepisów tych wynika, iż zadania zlecone ustawami j.s.t., w tym zadania z zakresu administracji rządowej, są w całości finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowej. Zadania te nie są finansowane ze środków własnych jednostki, która je realizuje. Z przepisów tych nie wynika obowiązek realizacji przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej w sytuacji, kiedy przyznane dotacje celowe, uniemożliwiają pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. W tym przypadku j.s.t. przed przystąpieniem do realizacji zadania może dochodzić należnego świadczenia na drodze sądowej na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.”

8) W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej wystąpiły następujące błędy pisarskie:

- na stronie 1 zapisano iż: „Na wielkość prognozy dochodów budżetu Miasta Koła na 2015 rok(...)”, a winno być na 2016 rok;
- na stronie 21 plan wydatków w dziale 801 /Oświata i wychowanie / wykazano w kwocie 27.596.660 zł, a zgodnie z załącznikiem Nr 2 do projektu uchwały budżetowej winna być to kwota 27.596.282 zł;
- na stronie 23 plan wydatków w rozdziale 80150 /Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i szkołach zawodowych oraz szkołach artystycznych/ w tym wydatki bieżące wykazano w kwocie 657.800 zł, a zgodnie z załącznikiem Nr 2 do projektu uchwały budżetowej winna być to kwota 1.690.784 zł;
- na stronie 26 plan wydatków w rozdziale 85219 /Ośrodki pomocy społecznej/ w tym wydatki bieżące wykazano w kwocie 2.137.583 zł, a zgodnie z załącznikiem Nr 2 do projektu uchwały budżetowej winna być to kwota 2.142.583 zł;
- na stronie 27 plan wydatków w rozdziale 85295 /Pozostała działalność/ w tym wydatki bieżące wykazano w kwocie 403.050 zł, a zgodnie z załącznikiem Nr 2 do projektu uchwały budżetowej winna być to kwota 398.050 zł.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego badania Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.



Przewodniczący
Składu Orzekającego
Leszek Maciejewski
Leszek Maciejewski

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.

