UCHWAŁA Nr 277/W/09
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 8 grudnia 2009 roku

w sprawie:

1. **opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Celestynów projekcie uchwały budżetowej na 2010 rok wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego,**
2. **opinii o możliwości sfinansowania planowanego na rok 2010 deficytu,**
3. **opinii o prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu.**

Na podstawie art. 13 pkt 2 i 3 w związku z art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn.zm.) oraz art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. 249, poz. 2104 z późn.zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodnicząca: - Bożenna Piotrowska
Członkowie: - Teresa Gołębiewska
- Bożena Zych

uchwala, co następuje:

§ 1

Wnosi uwagi do przedłożonego przez Wójta Gminy Celestynów projektu uchwały budżetowej na 2010 rok wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego (pkt I Uzasadnienia).

§ 2

Pozytywnie, z zawartą w pkt I.1 Uzasadnienia uwagą, opiniuje możliwość sfinansowania zaplanowanego na rok 2010 deficytu (pkt II Uzasadnienia).

§ 3

Pozytywnie z uwagą opiniuje przedłożoną przy projekcie uchwały budżetowej prognozę długu Gminy Celestynów (pkt III Uzasadnienia).

§ 4

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

Uzasadnienie

W dniu 16 listopada 2009 roku Wójt Gminy Celestynów przedłożył przy Zarządzeniu Nr 116/2009 z dnia 16 listopada 2009 roku projekt uchwały budżetowej na rok 2010 wraz z objaśnieniami oraz prognozę długu i informację o stanie mienia komunalnego.

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

1. określoną przepisami art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym terminowość przedłożenia opiniowanych dokumentów oraz ich wzajemną spójność,
2. zgodność zakresu projektu uchwały budżetowej z wymogami wskazanymi w **art. 211 ust. 5, 212, 214 i 215, 216 ust. 2, 235 ust. 1, 236 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych,**
3. zgodność zaplanowanych źródeł dochodów i kierunków ich wydatkowania z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a w szczególności zabezpieczenie realizacji zadań własnych j.s.t., zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, a także zadań realizowanych na podstawie porozumień,
4. przestrzeganie zasad ustalonych w art. 222 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym,
5. zgodność proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego z przepisami **art. 212 ust. 2, 258 i 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych,**
6. wypełnienie wymogów art. 166 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przy opracowywaniu Załącznika obejmującego wieloletnie programy inwestycyjne,
7. prawidłowość planów przychodów i wydatków zakładów budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych,
8. prawidłowość planów przychodów i wydatków funduszu celowego,
9. opracowanie Informacji o stanie mienia komunalnego zgodnie z zasadami określonymi w art. 180 ustawy o finansach publicznych,
10. prawidłowość przedłożonej Prognozy kwoty długu i spłat na rok 2010 i lata następne,
11. zgodność zastosowanej klasyfikacji budżetowej z przepisami Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 z późn.zm.).

I. Skład Orzekający wnosi następujące uwagi o przedłożonego projektu uchwały budżetowej Gminy Celestynów na 2010 rok:

1. W § 2 ust. 1 projektu uchwały proponuje się spłatę rat kredytów i pożyczek w roku 2010 z dochodów tego roku, czego nie przewidują obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, w sytuacji gdy planowany jest budżet deficytowy.
   Konsekwencją powyższej regulacji jest błędne ustalenie kwoty deficytu w ust. 2 cyt. paragrafu tj. **6.046.645,84 zł** oraz wysokości przychodów przeznaczonych na jego sfinansowanie i limitu zobowiązań określonego w ust. 5 lit. „b".

   W uchwale budżetowej należy zatem wskazać źródła spłaty zaciągniętych zobowiązań kredytowo-pożyczkowych zgodnie z przewidzianymi w cyt. ustawie o finansach publicznych oraz ustalić deficyt w sposób określony w art. 217 ust. 1 w/w ustawy. Uchwała winna także określać źródła przychodów przeznaczonych na pokrycie tak ustalonego deficytu i wysokość limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych na ten cel kredytów (takie źródło zwrotne przewidziano w projekcie).

   Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, iż nie ustala się limitów na te rodzaje zobowiązań, których zaciągnięcia w 2010 roku się nie planuje, co uczyniono w § 2 ust. 5 lit. „b" (pożyczki i emisja papierów wartościowych).

2. W projekcie proponuje się utworzono rezerw celowych, w tym również na realizację zadań własnych Gminy z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 2.000 zł.
   Obowiązek utworzenia powyższej rezerwy nałożony został art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn.zm.). W myśl tego przepisu w brzmieniu obowiązującym w roku 2010 tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 1% bieżących wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Przyjęty przez ustawodawcę i mający zastosowanie do budżetu na rok 2010 sposób zapisania formuły matematycznej o maksymalnej wysokości rezerwy celowej może rodzić problemy z wykonaniem ustawowego obowiązku utworzenia rezerwy w przypadku, gdy daje ona „wynik ujemny". Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku opiniowanego projektu. W związku z brakiem możliwości utworzenia rezerwy celowej z art. 26 ust. 4, w budżecie na 2010 rok Rada Gminy Celestynów winna zgodnie z propozycją Wójta Gminy zawartą w projekcie uchwały, zaplanować tylko konkretne wydatki w dziale 754, rozdz. 75421 „Zarządzanie kryzysowe" na finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego wynikających z art. 26 ust. 1 cytowanej ustawy o zarządzaniu kryzysowym.
   Ponadto, w opinii Składu Orzekającego, przed uchwaleniem budżetu na rok 2010 należy:
   - doprecyzować w § 3 ust. 2 lit. „b" na jakie wydatki oświatowe (bieżące czy inwestycyjne) przeznaczona ma być rezerwa.

- rozważyć, czy zadań, wymienionych w § 3 ust. 2 lit. „a" i „c", na które proponowane są rezerwy celowe nie można zaplanować w budżecie w podziale na pozycje klasyfikacji budżetowej.

3. W § 10 pkt 4 projektu uchwały budżetowej zaproponowano upoważnienie dla Wójta Gminy do „przekazania upoważnień kierownikom jednostek do dokonywania zmian w planie wydatków jednostki".
   Powyższe upoważnienie, zdaniem Składu Orzekającego, jest nieprecyzyjne. W uchwale budżetowej należy zatem sprecyzować zakres powyższego upoważnienia tak by nie przekraczało ono zakresu określonego przepisem art. 257 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

4. W § 10 pkt 5 projektu opiniowanej uchwały zawarto propozycję upoważnienia dla Wójta do „dokonywania zmian w planie wydatków na wynagrodzenia z wyłączeniem przeniesień między działami"

   W ocenie Składu Orzekającego powyższa propozycja wykracza poza uprawnienia organu stanowiącego gminy jakie wynikają z przepisu art. 258 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o finansach publicznych. Skoro bowiem akt rangi ustawowej (art. 257 pkt 3 w/w ustawy) wyłącza możliwość dokonywania w/w zmian przez organ wykonawczy w toku realizacji budżetu – nie można aktem niższej rangi tj. uchwałą Rady wprowadzić takiego upoważnienia dla Wójta Gminy.

5. W planie dochodów nie uwzględniono 5% odpisu dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, które w myśl art. 4 ust. 1 pkt 7 usatwy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.jedn. Dz. U. z 2008r. Nr 88, poz. 539 z późn.zm.) są źródłem dochodów gminy.

6. W Załączniku Nr 1 do projektu uchwały, któremu nadano nazwę **„Limity wydatków inwestycyjnych na lata 2010-2012"** nie wyodrębniono programów wieloletnich, które są przez Gminę Celestynów realizowane w ramach budżetu uchwalonego na rok 2009 w Załączniku pn. „Limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne realizowane przez Gminę Celestynów". W opiniowanym Załączniku ograniczono się do wskazania zadań inwestycyjnych o cyklu realizacji dłuższym niż rok.
   Skład Orzekający zauważa przy tym, iż zadanie w poz. Lp. 9 ma roczny okres realizacji, zaś zadania wymienione w pozycjach Lp. 8, Lp. 10, Lp. 12 i Lp. 13 dwuletni okres realizacji. Ponadto realizacja niektórych zadań ujętych w w/w Załączniku rozpocznie się dopiero w roku 2011 lub 2012.
   Dla zadania w pozycji Lp. 11, ujętego także w Załączniku Nr 2 (zadanie nowe) nie wskazano okresu realizacji.

   Jak ustalono, w Załączniku Nr 1 ujęto w poz. Lp. 13 i Lp. 19 „dotacje celowe" przekazane do samorządu województwa na zadania inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień, przy czym w Lp. 19 wskazano błędny okres realizacji (2011-2011), podczas gdy wydatki planuje się na lata 2010-2012.

Dotacje powyższe są wykazane także w Tabeli Nr 2a obejmującej plan wydatków majątkowych na 2010 rok.
Ponadto w Załączniku Nr 2 „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności" ujęto zadania pn.:

- „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności Woj. Mazowieckiego przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu" – dział 150 rozdz. 15011 oraz
- „Rozwój elektronicznej administracji w samorządach Województwa Mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa" – dział 750, rozdz. 75095.

Skład Orzekający zauważa, iż zgodnie ze skierowanym do organów wykonawczych gmin pismem Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 15.10.2009r. nr GW7/0300-1/09 w/w zadania realizowane są przez Województwo w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Woj.. Mazowieckiego 2007-2013. W budżecie Województwa zaplanowane są one jako wydatki inwestycyjne. Kwoty wkładu własnego gmin przeznaczonych na realizację w/w projektów należy w budżetach j.s.t. planować wyłącznie jako wydatki inwestycyjne w § 6639 – „Dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego".

Uchwalając budżet na 2010 rok Rada Gminy Celestynów winna zatem skorygować zapisy uchwały dotyczące w/w wydatków oraz doprowadzić Załącznik określający limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne do zgodności z przepisami art. 166 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz do spójności z WPI realizowanym w 2009 roku.

7. W Załączniku Nr 3 proponuje się dotacje dla podmiotów należących do sektora finansów publicznych, w tym dotacje celowe dla innych j.s.t. oraz dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Celestynowie. Przeznaczenie w/w dotacji zostało wskazane w „Części opisowej budżetu na 2010 rok", niemniej celem zapewnienia uchwale budżetowej większej przejrzystości i czytelności zasadnym wydaje się wskazanie w treści cyt. Załącznika, tak jak to uczyniono w Załączniku Nr 4, zadań na finansowanie których wymienione dotacje celowe są planowane.
8. W Tabeli Nr 2 „Planowane wydatki budżetu na 2010 rok" w dz. 801, rozdz. 80110 ujęto wydatki w § 6058 w kwocie 700.000 zł i w § 6059 w kwocie 2.000.000 zł, podczas gdy w planie dochodów w cyt. rozdziale zaplanowano w § 6298 środki w wysokości 2.000.000 zł.
9. W Planie wydatków majątkowych na 2010 rok określonym w Tabeli Nr 2a stwierdzono przedstawione niżej błędy i niespójności:

a) Wydatki na zadanie inwestycyjne ujęte:

- w rozdz. 80110 w całości sklasyfikowano w § 6050, podczas gdy należy je zaplanować w paragrafach 6058 – 2.000.000 zł i 6059 – 700.000 zł.
- w rozdz. 90004 – w kwocie 550.000 zł sklasyfikowano w § 6050, a w Tabeli Nr 2 ujęto je w 2 paragrafach tj. w § 6058 – 150.000 zł i w § 6059 – 400.000 zł.
- w rozdz. 90095 pn. „Budowa targowiska w Starej Wsi" sklasyfikowano w § 6059, podczas gdy 39.000 zł należy ująć w § 6058, zaś pozostałą kwotę tj. 83.000 zł w § 6059.

b) Wskazaną w kolumnie 8 jako jedno ze źródeł finansowania zadań inwestycyjnych kwotę „kredytów, pożyczek i obligacji" (z treści uchwały wynika, iż Gmina planuję wyłącznie kredyty) tj. 5.546.492 zł należy dostosować do ustalonego w sposób prawidłowy deficytu i źródeł jego finansowania.

10. W Tabeli Nr 3 do projektu uchwały budżetowej zamieszczono „Plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach Funduszu sołeckiego w roku 2010"

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 2009r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420) środki funduszu przeznacza się na „przedsięwzięcia", które:

- są zadaniami własnymi gminy

-poprawiają jakość i warunki życia mieszkańców oraz

- są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Jak ustalono, nie wszystkie wymienione w Tabeli „przedsięwzięcia' są zgodne z wymogami cyt. wyżej przepisu, bądź też z uwagi na nieprecyzyjne ich wskazanie np. poprzez użycie określeń „dofinansowanie" działalności „bieżąca działalność w zakresie kultury i sportu" „środki" lub „rezerwa na bieżącą działalność", „wyjazdy sportowe – wypoczynkowe", czy też „dofinansowanie zakupu sprzętu medycznego dla SPZOZ" niemożliwe jest dokonanie oceny ich zgodności z prawem.

Skład Orzekający zwraca zatem uwagę na potrzebę zweryfikowania ujętych w projekcie wniosków sołectw pod kątem wypełnienia przez nie wymogów określonych w cyt. art. 1 ust. 3 ustawy o Funduszu sołeckim. Uchwalając budżet Rada Gminy Celestynów, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z art. 4 ust. 7 w/w ustawy winna odrzucić te wnioski sołectw w których zamierzone zadania wymogów powyższych nie spełniają.

Ponadto mając na uwadze fakt, iż wydatki z funduszu sołeckiego będą „normalnie" realizowanymi wydatkami budżetu Gminy Celestynów należy zapewnić zgodność i spójność „przedsięwzięć", które zostaną ujęte w Tabeli Nr 3 z uchwalonymi na 2010 zadaniami własnymi Gminy, czego nie zapewniono w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej i Objaśnieniach.

11. W „Planie przychodów i kosztów zakładów budżetowych" ujętych w Załączniku Nr 5 (błędna nazwa obejmująca także rachunki dochodów własnych, które są określone w

Zał. Nr 6) ustalając zakres dotacji przedmiotowych należy mieć na uwadze przepisy art. 174 oraz art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku.

12. W Załączniku Nr 9 pn. „Plan przychodów i wydatków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej" do projektu uchwały budżetowej ustalono w istocie plan finansowy w/w Funduszu, podczas gdy stosownie do art. 401 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz. U. z 2008r. Nr 25, poz. 150 z późn.zm.) należało ująć przychody i wydatki tego Funduszu.

Przedłożony projekt budżetu sporządzono w szczegółowości co do działów, rozdziałów i paragrafów. Skład Orzekający zauważa, iż w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych organ stanowiący winien dostosować uchwałę budżetową do wymogów określonych w art. 235 ust. 1 i art. 236 ust. 1, 3 i 4 cyt. ustawy, chyba że stosownie do art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5 tejże ustawy, ustali on większą niż określona w powyższych przepisach szczegółowość.

II. Określony w § 2 ust. 2 projektu uchwały budżetowej deficyt budżetu na 2010 rok wynosi **6.046.645,84 zł**, zaś źródłami jego pokrycia są przychody pochodzące z:

- „zaciągniętych kredytów długoterminowych na cele inwestycyjne" w kwocie 5.546.492 zł i (zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych winno być na „finansowanie planowanego deficytu budżetu gminy")
- wolnych środków w kwocie 500.153,84 zł.

Powyższa wysokość deficytu uwzględnia, jak wynika z projektu uchwały spłatę rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych przypadających na rok 2010 w kwocie 1.628.241,84 zł, na co zwrócił uwagę Skład Orzekający w pkt. I.1Uzasadnienia.

Nie wnosi on uwag co do zgodności wskazanych w projekcie uchwały budżetowej przychodów z art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

III. Wraz z projektem uchwały budżetowej przedłożona została **„Prognoza kwoty długu Gminy Celestynów na rok 2010 i lata następne"**. Analiza w/w prognozy wykazała, iż zadłużenie Gminy Celestynów na koniec 2010 roku wyniesie **12.354.263 zł**, co stanowi **46,22%** prognozowanego wykonania dochodów w tym roku. W kolejnych latach objętych prognozą tj. 2011-2020 wskaźnik powyższy ukształtuje się na poziomie: 40,02%, 30,51%, 24,63%, 19,02%, 14,47%, 11,06%, 7,8%, 4,68%, 2,28% oraz 0%.

Z poczynionych ustaleń wynika, iż zachowane zostały wymogi art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych, w myśl którego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w roku budżetowym.

Z przedłożonej prognozy długu Gminy Celestynów wynika ponadto, iż zachowane są również wymogi art. 169 ustawy o finansach publicznych, gdyż łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1,
2) wykupu papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na cele określone w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 82 ust. 1,
3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji

- nie przekroczy 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego i wynosi w:

2010 roku – 7,21%	2015 roku – 4,61%
2011 roku – 10,37%	2016 roku – 3,42%
2012 roku – 10,08%	2017 roku – 3,16%
2013 roku – 6,13%	2018 roku – 3,04%
2014 roku – 5,71%	2019 roku – 2,36% oraz w
	2020 roku - 2,26%.

Wyliczeń powyższych dokonano z uwzględnieniem przyjętych przez Gminę w opiniowanej prognozie dochodach wynoszących w w/w okresie odpowiednio (w tyś zł): 26.727,8, 25.273,6, 25.779,1, 26.294,6, 26.820,6, 27.357, 27.904,1, 28.462,2, 29.031,4, 29.612,1 oraz 30.204,3.

W przedłożonej prognozie nie wskazano źródeł spłaty rat kapitałowych zaciągniętych i planowanych zobowiązań pożyczkowo-kredytowych, co uniemożliwia Składowi Orzekającemu dokonanie oceny zgodności z prawem w tym zakresie. Podobna sytuacja miała miejsce w roku 2009, na co Skład zwrócił uwagę wydając opinię o projekcie budżetu.

Zgodnie z art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Wójt Gminy Celestynów zobowiązany jest przedstawić Radzie Gminy opinie, o których mowa w § 1 i § 3 niniejszej uchwały przed uchwaleniem budżetu.

PRZEWODNICZĄCA
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
mgr Bożenna Piotrowska