

**Uchwała Nr SO – 0952/55/3/Ka/2016**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 15 grudnia 2016 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Miasta i Gminy**  
**Koźmin Wielkopolski na 2017 rok.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2016 r. ze zmianami w składzie:

Przewodnicząca: Zofia Freitag  
Członkowie: Zofia Kowalska  
Zbigniew Czołnik

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 2016 r., poz. 561) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski projekcie uchwały budżetowej na 2017 rok

**opinię pozytywną**  
**z zastrzeżeniami opisanymi w pkt II.2 i IV.3 uzasadnienia**  
**oraz uwagami opisanymi w pkt VI uzasadnienia.**

**Uzasadnienie**

- I. Przedłożony w dniu 15 listopada 2017 r. projekt uchwały budżetowej na 2017 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi opracowano zgodnie z uchwałą Nr XL/269/10 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski.
- II. 1. W projekcie budżetu na rok 2017 zostały ustalone:
- a) dochody w wysokości 51.023.160 zł, w tym dochody bieżące – 50.751.470 zł, dochody majątkowe – 271.690 zł,
  - b) wydatki w wysokości 53.776.256 zł, w tym wydatki bieżące – 48.664.706 zł, wydatki majątkowe – 5.111.550 zł,
  - c) przychody w wysokości 5.069.000 zł.
  - d) rozchody w wysokości 2.315.904 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 2.086.764 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016r., poz. 1870).

Deficyt budżetu wynosi 2.753.096 zł i zgodnie z postanowieniem § 4 zostanie pokryty przychodami z tytułu zaciąganych kredytów.  
Łączna kwota przypadająca do spłaty w 2017 roku rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami wynosić będzie 2.715.904 zł, co stanowi 5,32% planowanych dochodów.

Dochody i wydatki zostały przedstawione w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem dochodów i wydatków bieżących i majątkowych.

2. W § 7 projektu uchwały budżetowej zamieszczono postanowienia dotyczące ustalenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek w kwocie 5.069.000 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Postanowienia te są niespójne z § 4 pkt 1 i 3 projektu uchwały. Z § 4 wynika bowiem, iż z planowanych do zaciągnięcia przychodów z kredytów i pożyczek kwota 2.753.096 zł przeznaczona zostanie na sfinansowanie deficytu (pkt 1). Natomiast z załącznika nr 3B wynika, że planowane rozchody w wysokości 2.315.904 zł przeznaczone zostaną na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek – 315.904 zł oraz na wykup innych papierów wartościowych – 2.000.000 zł. W podjętej uchwale powyższe rozbieżności winny zostać wyeliminowane.

- III.1. Prognozowane dochody Miasta i Gminy na 2017 rok są niższe o 1,74% niż planowane na 2016 rok, wg stanu na koniec III kwartału 2016 r. Burmistrz konstruując budżet uwzględnił podstawowe źródła dochodów własnych.  
Z analizy planowanych dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz wpływów z innych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że dochody te planowane są na poziomie wyższym o 5,31% od kwot ujętych w budżecie roku 2016.



2. Kwoty dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące własne i subwencji zaplanowane są w wysokościach wynikających z zawiadomienia Ministra Finansów i dysponenta.

- IV. 1. Planowane wydatki na 2017 rok są wyższe niż plan na 2016 rok o 7,54%, wg stanu na dzień 30.09.2016r. Wydatki majątkowe zaplanowano na poziomie wyższym o 46,51% od planowanych w budżecie roku 2016 wg stanu na dzień 30.09.2016 r. W projekcie budżetu planowane są wydatki na realizację zadań własnych Miasta i Gminy, w tym zadań obligatoryjnych. Planowane wydatki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej odpowiadają wielkościom planowanych dotacji. Zaplanowano również, wydatki związane z realizacją Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w wysokości równej planowanemu wpływom za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W projekcie budżetu zabezpieczono wydatki na wpłaty na rzecz izb rolniczych. W § 11 treści projektu uchwały budżetowej i załączniku nr 7 wyodrębniono dochody z tyt. opłat i kar pobieranych z tytułu korzystania ze środowiska oraz wydatki na finansowanie ochrony środowiska.
2. W § 3 projektu uchwały budżetowej zaplanowano rezerwę ogólną oraz celową, których wielkość zgodna jest z postanowieniami art. 222 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
3. Rezerwę celową na zarządzanie kryzysowe w kwocie 95.000,00 zł ustalono na poziomie 0,30 % wskaźnika wyliczonego na podstawie przepisów art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013, poz. 1166 ze zm.). Przepisy te stanowią, iż 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 wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. W podjętej uchwale budżetowej wysokość rezerwy winna zatem zostać zwiększona.
4. Projekt uchwały określa plan przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych.
5. W załączniku nr 8 przedstawiono zestawienie wydatków oraz określono przedsięwzięcia realizowane przez sołectwa ze środków funduszu sołeckiego. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim uchwałą Nr XXXIX/245/2014 z dnia 28 marca 2014 r. wyraziła zgodę na wyodrębnienie w budżecie Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski środków stanowiących fundusz sołecki.
- V.1. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy.
2. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący może udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
- VI. Do przedłożonego projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający wnosi następujące uwagi:
1. W projekcie budżetu zaplanowano wydatki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli w wysokości 0,77% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (dz. 801 rozdział 80146). Zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2016r., poz. 1379) w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.
2. Występuje brak spójności pomiędzy treścią postanowień załącznika nr 2 do projektu uchwały - „Wydatki” i załącznika nr 5 - „Dotacje udzielone z budżetu w 2017 roku”. W załączniku Nr 5 do uchwały nie została zamieszczona kwota dotacji na zadania bieżące, która jest planowana w załączniku nr 2 w dziale 801 rozdział 80104 w kwocie 25.700 zł. W konsekwencji nieprawidłowa jest także podana w § 5 projektu uchwały wysokość dotacji udzielanych z budżetu Gminy. Stosownie do przepisów art. 214 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kwoty ujęte w zestawieniu winny być zgodne z wielkościami wynikającymi z załącznika dotyczącego wydatków ogółem.
3. W załączniku nr 8 „Fundusz sołecki” występują następujące rozbieżności:
- w sołectwie: "Nowa Obra" na przedsięwzięcie „Remont i doposażenie świetlicy wiejskiej” planowane wydatki ustalono w kwocie 14.539,00 zł, co nie pokrywa się z kwotami wyszczególnionymi w dz. 921 rozdz. 92109, § 4210 (14.539,00 zł) i § 4300 (8.719,00 zł),



- w sołectwie: "Stara Obrza" na przedsięwzięcie „Doposażenie i remont budynków użyteczności publicznej w Starej Obrze” planowane wydatki ustalono w kwocie 21.402,00 zł, co nie pokrywa się z kwotami wyszczególnionymi w dz. 921 rozdz. 92109 i § 4210 (21.402,00 zł) i § 4300 (15.170,00 zł).
4. Analiza przedłożonego projektu wykazała, iż w planie dochodów w dziale 853 rozdział 85395 w § 2330 zaplanowano środki w wysokości 822.240 zł, jako dotacje celowe otrzymane od samorządu województwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jst. Po stronie wydatkowej, dotacje te zostały wykazane w dziale 853 rozdział 85395 w § 2510, jako dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowego zakładu budżetowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Koźminie Wlkp.

Wypełniając działalność informacyjno szkoleniową, Skład Orzekający informuje, co następuje:

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.) „gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, zwane dalej "organizatorem", może utworzyć wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostkę i uzyskać dla tej jednostki status zakładu aktywności zawodowej (...)", po spełnieniu warunków określonych tą ustawą. Z kolei przepisy art. 29 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 68 ust. 2 pkt 2 tej ustawy przewidują, że koszty działania zakładów aktywności zawodowej są współfinansowane ze środków Funduszu z tym zastrzeżeniem, że maksymalne dofinansowanie ze środków Funduszu kosztów działania zakładu aktywności zawodowej wynosi obecnie 90% tych kosztów. Dofinansowania ze środków Funduszu tych kosztów dokonuje samorząd województwa na warunkach i w wysokości określonych umową, o czym stanowi art. 29 ust. 3a powołanej ustawy.

Ponadto w świetle art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych środki Funduszu są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy - według algorytmu.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, mówiąc o możliwości utworzenia, między innymi przez powiat, wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo jednostki, nie wskazuje na formę organizacyjną tej jednostki. Forma ta wynika z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Przepis art. 14 pkt 7a ustawy o finansach publicznych stanowi, że zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

Samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych (art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Stosownie natomiast do art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych „podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego". Przepis art. 15 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przewiduje, że „samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe, dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 i dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji". Ponadto, jak stanowi art. 15 ust. 4 ustawy o finansach publicznych „w zakresie określonym w odrębnych ustawach samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać dotację podmiotową". Nowo tworzonemu samorządowemu zakładowi budżetowemu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (art. 15 ust. 5 ustawy o finansach publicznych).

Przepis art. 15 ust. 6 ustawy o finansach publicznych przewiduje, że „dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego, z wyłączeniem dotacji, o których mowa w ust. 3 pkt 2 i 3, nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności”.

Na tle powyższych unormowań powstaje pytanie o charakter – z punktu widzenia zasad gospodarowania środkami publicznymi – środków tego Funduszu przekazywanych samorządom wojewódzkim i gminnym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań według określonego algorytmu.



Biorąc pod uwagę art. 47 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych należy zauważyć, że przepis ten, określając cele, na które mogą być przeznaczane środki PFRON, zawiera pojęcia „dofinansowanie”, „finansowanie”, „dotacja”. Mając na uwadze to rozróżnienie terminologiczne oraz treść przepisu art. 29 ust. 3a tej ustawy stanowiącego o „dofinansowaniu” ze środków Funduszu kosztów działania zakładów aktywności zawodowej, to nie można mówić, że środki funduszu wydatkowane na podstawie umowy wynikającej z art. 29 ust. 3a powołanej ustawy stanowią dotację. Wprawdzie zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje to także podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, jednakże odrębna ustawa, tj. ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie określa tych środków jako dotacja.

Takie też stanowisko zajęło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w uchwale Nr 13/941/2012 z dnia 18 lipca 2012 r. wskazując, że „z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (...) nie wynika, że środki z Funduszu mogą być przekazywane w formie dotacji jednostkom samorządu terytorialnego (...). Środki Funduszu przeznaczone na dofinansowanie zadań wymienionych w art. 47 tejże ustawy nadal należą do Funduszu i nie stanowią dotacji z funduszu celowego. Za takim stanowiskiem przemawia i to, że środki funduszu są przekazywane, w tym przypadku przez Samorząd Województwa, na wyodrębniony rachunek bankowy. W związku z tym, iż środki te nie stanowią dochodu gminy, to również brak jest podstaw do planowania w budżecie wydatków z tych środków”.

Natomiast, w planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego winny być ujmowane wszystkie przychody i koszty zakładu. Zatem również środki pochodzące z PFRON i koszty nimi finansowane powinny być wykazywane w sprawozdaniu Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych.

Jednakże środki z PFRON nie stanowią dotacji i nie są ujmowane w budżecie gminy, to w konsekwencji nie można ich uznać za „dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego”, o których mowa w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i nie ma do nich zastosowania ograniczenie do 50% kosztów działalności samorządowego zakładu budżetowego wynikające z art. 15 ust. 6 tej ustawy.

Przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.) nie przewidują paragrafu dochodów (przychodów) w zakresie dofinansowania ze środków państwowego funduszu celowego innego niż dotacja. W opinii Izby możliwe jest zatem zastosowanie § 246 Środki otrzymane od pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych na realizację zadań bieżących jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, z odpowiednią czwartą cyfrą (w przychodach samorządowego zakładu budżetowego).

Przedstawiając Radzie Miejskiej projekt budżetu na 2017 rok należy uwzględnić w/w stanowisko.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.



Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

Zofia Freitag

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