

**Uchwała Nr SO – 0952/16/3/Ka/2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 30 listopada 2018 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Miasta i Gminy**  
**Koźmin Wielkopolski na 2019 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: Teresa Marczak  
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 2019 rok

**opinię pozytywną**  
**z zastrzeżeniem opisanym w pkt IV.3 uzasadnienia**  
**i uwagami opisanymi w pkt II.1, IV.1 i 2, VI uzasadnienia.**

**Uzasadnienie**

- I. Przedłożony w dniu 15 listopada 2018 r. projekt uchwały budżetowej na 2019 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 2019 zostały ustalone:
- a) dochody w wysokości 55.262.347 zł, w tym dochody bieżące – 54.163.747 zł, dochody majątkowe – 1.098.600 zł,
  - b) wydatki w wysokości 58.824.181 zł, w tym wydatki bieżące – 53.336.339 zł, wydatki majątkowe – 5.487.842 zł,
  - c) przychody w wysokości 6.527.737,72 zł.
  - d) rozchody w wysokości 2.965.903,72 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 827.408 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Deficyt budżetu wynosi 3.561.834 zł. Jako źródło jego sfinansowania wskazane zostały w § 4 projektu uchwały budżetowej przychody z tytułu zaciągniętych kredytów. Skład Orzekający stwierdził, iż przychody z tytułu zaciągniętych kredytów planowane w kwocie 3.527.737,72 zł nie zabezpieczają w pełni wielkości planowanego deficytu budżetu. W projekcie budżetu, jak wynika z załącznika nr 3A, planowane są inne przychody, które można przeznaczyć na sfinansowanie deficytu, a mianowicie: przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 3.000.000,00 zł. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu. Zatem w podjętej uchwale należy wskazać źródła pokrycia deficytu w wielkościach zapewniających jego sfinansowanie.

Łączna kwota przypadająca do spłaty w 2019 roku rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami wynosić będzie 3.295.903,72 zł, co stanowi 5,96% planowanych dochodów.

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

III.1. Prognozowane dochody Miasta i Gminy na 2019 rok są niższe o 1,44% niż planowane na 2018 rok, wg stanu na koniec III kwartału 2018 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 2,34% od kwot ujętych w budżecie roku 2018.

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 wysokościami wynikających z zawiadomienia Ministra Finansów i dysponenta.

IV.1. Planowane wydatki na 2019 rok są niższe niż plan na 2018 rok o 5,47%, wg stanu na dzień 30.09.2018 r. Wydatki majątkowe zaplanowano na poziomie niższym o 35,13% od planowanych w budżecie roku 2018 wg stanu na dzień 30.09.2018 r. W projekcie budżetu planowane są wydatki na realizację zadań własnych Miasta i Gminy, w tym zadań obligatoryjnych.

Projekt uchwały budżetowej zakłada, że planowane wydatki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej odpowiadają wielkościom planowanych dotacji (§ 1 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 2 pkt 1.). Zaplanowano również wydatki związane z realizacją Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz na Zwalczanie Narkomanii w wysokości równej planowanemu wpływowi za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W projekcie budżetu zabezpieczono wydatki na wpłaty na rzecz izb rolniczych w wysokości 1,67% wpływów z podatku rolnego tj. poniżej wymaganych 2% wpływów z tytułu podatku rolnego, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych.

Wydatki na doszkwalenie i doskonalenie nauczycieli zaplanowano w wysokości 0,62% 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 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.

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.

Projekt uchwały określa plan przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych.

2. Skład Orzekający stwierdził, iż w dziale 750 „Administracja publiczna” rozdział 75011 „Urzędy wojewódzkie” zaplanowano w dochodach (§ 2010) dotację celową z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej w kwocie 102.592,00 zł (załącznik nr 1). Z załącznika nr 2 wynika, że w rozdziale 75011 zaplanowano wydatki w wysokości 197.993,00 zł. Z powyższego wynika, że część wydatków rozdziału finansowana jest ze środków własnych gminy. Skład Orzekający podnosi, 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. Z przepisów art. 8 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 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 powinny być finansowane ze środków własnych jednostki, która je realizuje.

3. 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.

Rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe została ustalona na poziomie 0,49% wskaźnika wyliczonego na podstawie przepisów art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018, poz. 1401 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.

3. 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. Analiza postanowień załącznika nr 5 do projektu uchwały budżetowej pn. Dotacje udzielone z budżetu w 2019 roku wykazała, że nie została zamieszczona w zestawieniu w części dotyczącej dotacji dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych planowana w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” rozdział 75412 „Ochotnicze Straże Pożarne” dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 6230) w wysokości 125.000 zł. Ponadto z treści postanowień załącznika nr 2 – Wydatki wynika, że w dziale 801 „Oświata i wychowanie” rozdział 80104 „Przedszkola” zaplanowano dotacje na zadania bieżące w wysokości 27.600 zł, a w załączniku nr 5 w części dotyczącej dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych wyszczególniono w wyżej wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej dotacje celowe w kwocie 23.000 zł. W konsekwencji nieprawidłowe są także podane w treści postanowień § 5 projektu uchwały i w załączniku nr 5 wysokości dotacji udzielanych z budżetu Miasta i 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. Z art. 215 ust. 1 i 2 w.w. ustawy wynika, że zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jst sporządza się w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. W zestawieniu tym wyodrębnia się dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego. Skład Orzekający wskazuje, iż kwoty ujęte w zestawieniu winny być zgodne z wielkościami wynikającymi z załącznika dotyczącego wydatków ogółem. Wymóg ten jest spełniony w sytuacji, gdy dane ujęte w zestawieniu będą prawidłowe i spójne z treścią załącznika dotyczącego wydatków ogółem.

2. W załączniku nr 4 do projektu uchwały budżetowej na 2019 rok obejmującym plan wydatków majątkowych zamieszczone zostało przedsięwzięcie pn. „*Rekultywacja składowiska odpadów w Orli*”, na które przewidziano wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6050) w kwocie 98.910 zł. Stosownie do przepisu art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.) przez środki trwałe w budowie rozumie się zaliczane do aktywów trwałych środki trwałe w okresie ich budowy, montażu lub ulepszenia już istniejącego środka trwałego. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 15 wyżej cytowanej ustawy, środki trwałe to, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. W następstwie poniesienia planowanych wydatków na zadanie pn. „*Rekultywacja składowiska odpadów w Orli*” nie powstanie nowy środek trwały, ani też nie zostanie ulepszony istniejący środek trwały w wyniku którego wzrośnie jego wartość. Proces rekultywacji składowiska odpadów jest końcowym etapem jego eksploatacji. W związku z powyższym zadanie pn. „*Rekultywacja składowiska odpadów w Orli*” winno zostać zaliczone do grupy wydatków bieżących, a nie wydatków majątkowych. Wobec powyższego zmiany w tym zakresie winny być również dokonane w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik nr 2 do projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski.

3. W załączniku nr 2 – Wydatki w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo” rozdział 01008 „Melioracje wodne” zaplanowano dotacje celowe dla spółek wodnych w kwocie 4.200 zł. Skład Orzekający wskazuje, iż z dniem 1 stycznia 2018 roku właściwość rady gminy odnośnie stanowienia w sprawach dotacji dla spółek wodnych określa przepis art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. Prawo o

postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne utraciły również moc uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podjęte na podstawie art. 164c ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. Zatem przed udzieleniem z budżetu dotacji dla spółek wodnych Rada winna podjąć stosowną uchwałę.

4. W dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” zaplanowane zostały dotacje celowe z budżetu na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 6230) w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków w kwocie 12.000 zł oraz w rozdziale 90005 „Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu” na dofinansowanie zadań dotyczących zmian systemów grzewczych w kwocie 60.000 zł. Skład Orzekający podnosi, iż w projekcie mogą być planowane wydatki na ten cel, jednakże przed przekazaniem tych środków organ stanowiący musi podjąć odrębną uchwałę w oparciu o art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018r. poz. 799 ze zm.).
5. Projekt budżetu zakłada udzielenie dotacji celowej w wysokości 30.000 zł na zadanie pn. Budowa domu działkowca – ROD (dział 900 rozdział 90095 § 6230). Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176) stowarzyszenie ogrodowe, prowadzące ROD (rodzinne ogródki działkowe) na obszarze danej gminy może otrzymywać dotację celową z budżetu tej gminy, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Z kolei ust. 2 tego artykułu ustala, że dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 i może być przeznaczona w szczególności na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD. Skład Orzekający podnosi, że udzielenie tego rodzaju dotacji winno nastąpić w oparciu o uregulowania zamieszczone w uchwale podjętej przez Radę Miejską na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych ustalającej tryb postępowania na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób rozliczenia dotacji oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.
6. Z projektu budżetu (załączniki nr 1 i 2) wynika, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi planowane w wysokości 2.245.725 zł nie pokrywają kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które zaplanowano w kwocie 2.708.084 zł (dział 900 rozdział 90002). Skład Orzekający wskazuje, iż system ten powinien się samofinansować. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi winny więc być skalkulowane w takiej wysokości by pokrywały koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Skład Orzekający poddaje pod rozważenie, by organ wykonawczy przedstawił radzie gminy projekt zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty, opracowany w oparciu o przepisy art. 6k ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454). Przepisy te wskazują co rada gminy jest zobowiązana brać pod uwagę określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a więc:
  - 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
  - 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych,
  - 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, na które zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy składają się koszty:
    - a) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
    - b) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
    - c) obsługi administracyjnej tego systemu
    - d) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi,
  - 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Ponadto w myśl przepisów art. 6r ustawy z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty:

- wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (ust. 2a),
- usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (ust. 2b).

Przepis art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu w czystości stanowi, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

7. Występuje brak spójności pomiędzy treścią normatywną projektu uchwały budżetowej i załącznikami:

- w treści projektu uchwały w § 2 ust.1 podano wydatki ogółem w kwocie 58.814.181 zł oraz wydatki bieżące w kwocie 53.326.339 zł, zamiast, jak wynika z załącznika nr 2 wydatki ogółem w kwocie 58.824.181 zł i wydatki bieżące w wysokości 53.336.339 zł;
- w § 11 projektu uchwały zawarto zapis: *uchwała się dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska w kwocie 100.000,00 złotych, które przeznacza się na sfinansowanie wydatków z zakresu ochrony środowiska określonych ustawą zgodnie z załącznikiem Nr 7. Natomiast w załączniku nr 1 w dziale 900 rozdział 90019 zaplanowano dochody z w.w. opłat w kwocie 80.000 zł;*
- w załączniku nr 1 w dziale 900 rozdział 90026 „Pozostałe działania związane z gospodarką odpadami” zaplanowane zostały dochody z tytułu dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jst (§ 6257) w kwocie 309.300 zł. Natomiast wydatki finansowane z tych środków (§ 6057) ujęto w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi”. Zgodnie z zasadami klasyfikowania dochodów i wydatków publicznych planowane w budżecie dochody i wydatki związane z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich winny być ujmowane w tym samym dziale i rozdziale;
- w załączniku Nr 3B pn. Rozchody budżetu w 2019 roku podano kwotę rozchodów ogółem w wysokości 3.215.903,72 zł, zamiast 2.965.903,72 zł.

Powyższe rozbieżności winny zostać wyeliminowane w podjętej uchwale.

8. W podstawie prawnej wskazano przepisy art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w tym m.in. pkt 9 lit. „i” dotyczący ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym. Projekt uchwały nie zawiera zapisów w tym zakresie, zatem w podstawie prawnej przepis ten nie powinien być powoływany .

Wskazując na powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.



Przewodnicząca  
Składu Orzekającego  
*Zofia Freitag*  
Zofia Freitag

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