

UCHWAŁA Nr IV-00310-13/14

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Białymstoku z dnia 8 grudnia 2014 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2015 rok
oraz możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez Miasto Łomża

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.), art. 238, art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach Zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

Skład Orzekający w osobach:

| | |
|----------------------|------------------|
| Dariusz Renczyński | - przewodniczący |
| Agnieszka Gerasimiuk | - członek |
| Paweł Gałko | - członek |

opiniuje pozytywnie

projekt uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2015 rok oraz możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego przez Miasto Łomża w tym projekcie uchwały, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię w oparciu o projekt uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2015 rok wraz z uzasadnieniem, przyjęty przez Prezydenta Miasta Łomża zarządzeniem Nr 246/14 z dnia 10 listopada 2014 r. (data wpływu do RIO: 14.11.2014 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2015-2028, przyjętego zarządzeniem Nr 249/14 Prezydenta Miasta z dnia 13 listopada 2014 r.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej miasta Łomża na 2015 rok spełnia, co do zasady, wymogi formalne w zakresie przedmiotu regulacji wynikające z art. 211, art. 212, art. 214-215, art. 217, art. 222, art. 235-237 ustawy o finansach publicznych – między innymi w odniesieniu do określenia dochodów i wydatków budżetu, kwoty planowanego deficytu oraz źródła jego pokrycia, planu przychodów i rozchodów, a ponadto zachowuje relację z art. 242 ustawy.

Miasto Łomża planuje na 2015 rok deficyt budżetu w kwocie 12 940 358 zł, który ma być pokryty przychodami z tytułu kredytów długoterminowych, tj. ze źródła, o którym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2 ustawy. Łączna kwota planowanych do zaciągnięcia kredytów wynosi 19 220 135,49 zł, z uwagi iż przychody te, na sumę 6 279 777,49 zł, zostaną również przeznaczone na planowane w tej wysokości rozchody budżetu tytułem spłaty wcześniej zaciągniętego długu publicznego.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej miasta Łomża na lata 2015-2028 wynika, że w 2015 roku, jak również w latach kolejnych objętych prognozą, zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. wynikający z przepisów tego art. wskaźnik planowanej w poszczególnych latach łącznej kwoty spłaty zobowiązań, w tym zobowiązań planowanych do zaciągnięcia, nie przekroczy dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Zachowanie tej relacji, w świetle art. 243 ust. 1 *in principio* ustawy, jest warunkiem możliwości uchwalenia budżetu zarówno w roku 2015, jak i każdym roku następującym po tym roku budżetowym. Odnośnie do spełnienia tej relacji, a tym samym możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie budżetu, Skład Orzekający, w ślad za opinią o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (wyrażonej w uchwale Nr IV-00311-13/14 Składu Orzekającego z dnia 8 grudnia 2014 r.), przyjmuje założenie, że miasto Łomża zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań, w tym planowanych do zaciągnięcia, na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych założeń spłaty długu.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu uchwały budżetowej oraz materiałów towarzyszących Skład Orzekający zauważa również, że:

- w podstawie prawnej projektu uchwały przywołano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i) ustawy o samorządzie gminnym dotyczący ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta (prezydenta) w roku budżetowym, który nie znajduje odzwierciedlenia w treści normatywnej uchwały. Z tego względu przywołany przepis ustawy nie powinien być wymieniony wśród podstaw regulacji uchwały;
- w § 10 projektu uchwały przyjęto limity zobowiązań z tytułu *emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek* (zaciąganych m.in. na finansowanie przejściowego deficytu), zaś w § 12 pkt 8 zawarto upoważnienie dla Prezydenta do zaciągania *kredytów i pożyczek* na poszczególne cele, w kwotach określonych limitów zobowiązań;
- w załączniku nr 1 do projektu uchwały, zawierającym szczegółowy plan dochodów budżetu, wyszczególniono jako związane z realizacją zadań w drodze porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego dochody z tytułu dotacji celowych (par. 2310) w rozdziale 80104 „Przedszkola” tytułem odpłatności za pobyt w przedszkolach na terenie miasta dzieci zamieszkałych w innych gminach. Należy wskazać, że rozliczenia dokonywane między

gminami na podstawie art. 80 ust. 2a i 90 ust. 2c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) nie mają cech dotacji celowej przekazywanej na podstawie porozumień między gminami. Zwrot kosztów odbywa się na podstawie ustawy o systemie oświaty, bez możliwości wyrażania woli w tym zakresie przez organy gminy, a więc bez potrzeby zawierania porozumienia. O powstaniu obowiązku świadczenia między gminami decyduje w praktyce okoliczność przyjęcia do przedszkola dziecka z terenu innej gminy. Nie skutkuje to obowiązkiem ani potrzebą podjęcia przez organy stanowiące tych gmin uchwał w sprawie odpowiednio zlecenia i przyjęcia do wykonania zadania publicznego. Ewentualne „porozumienie” między gminami rozstrzygać może wyłącznie kwestie o charakterze technicznym, w szczególności związane z terminami rozliczeń i dokumentacją je poświadczającą. W związku z powyższym otrzymywane przez miasto środki od innych gmin na pokrycie tych kosztów nie powinny być ujmowane w par. 2310 – nie mają cech dotacji, zaś ewentualne ustalenia między gminami nie posiadają cech porozumienia międzygminnego, o którym mowa w art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.), ze względu na to, że organy gmin nie są władne do ustanowienia obowiązku takiego świadczenia (przekazania zadania). Właściwsze jest klasyfikowanie ich w par. 0970 „Pozostałe dochody”. (Podobnie, zdaniem Składu Orzekającego, nie powinny być rozliczane w formie dotacji celowej na realizację porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, sklasyfikowane w rozdziałach 85201 „Placówki opiekuńczo-wychowawcze” oraz 85204 „Rodziny zastępcze”, wpływy dochodów z tytułu pokrywania przez inne jednostki samorządu terytorialnego rodzajowych wydatków związanych z pobytem dzieci w tego rodzaju placówkach funkcjonujących na terenie miasta. Skład Orzekający, z uwagi na reżim prawny umieszczania dzieci w tych placówkach, stoi na stanowisku, iż „porozumienia”, o których mowa w art. 191 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie stanowią formalnych porozumień administracyjnych w kwestii powierzenia-przejęcia zadań publicznych);

- w załączniku nr 2 do projektu uchwały, zawierającym szczegółowy plan wydatków budżetu, wydatki w kwocie 6 000 zł na zadanie w rozdziale 71035 „Cmentarze” wyodrębniono jako związane z realizacją „zadań własnych”, podczas gdy miasto planuje na realizację tego zadania dotację celową w kwocie 6 000 zł, wyodrębnioną w planie dochodów jako związaną z realizacją zadań przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej; wskazuje to na uchybienie przepisowi art. 237 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych;

- w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej (załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 246/14 Prezydenta Miasta), w kwestii wydatków planowanych w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” zawarto stwierdzenie (s. 73), iż *Zgodnie z ustawą Karta Nauczyciela środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli ustala się w wysokości nie mniej niż 0,5% planowanych rocznych środków przeznaczonych na*

wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Wskazania wymaga, że jak stanowi art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, ze zm.) 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 (nie obejmuje to finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych). Skład Orzekający, w braku szczegółowych danych, nie może wypowiedzieć się co do prawidłowości kwoty wydatków zaplanowanych na wskazane zadanie.

Mając na uwadze przedstawione założenia planistyczne, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Dariusz Renczyński