

Uchwała Nr SO-0952/38/12/Ln/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2016 roku

w sprawie: **wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. na 2017 r.**

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 zm. w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska

Członkowie: Zdzisław Drost

Małgorzata Okrent

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 projekcie uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. na 2017 r.

opinię pozytywną.

UZASADNIENIE

I.

Burmistrz Gminy Grodzisk Wlkp. przedstawił w dniu 15 listopada 2016 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt uchwały budżetowej gminy na 2017 rok, celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie i materiały informacyjne.

W dniu 22 września 2010 r. Rada Miejska w Grodzisku Wlkp. podjęła uchwałę Nr LI/369/2010 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

- dochody w wysokości 79.424.085,28 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 73.452.060,16 zł,
- wydatki w wysokości 84.389.585,28 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 68.539.306,00 zł.

Proponowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 4.912.754,16 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 w wysokości 4.965.500,00 zł proponuje się sfinansować przychodami z tytułu kredytu.

2. W dochodach w dz. 801 rozdz. 80104 „Przedszkola” § 2030 „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin)” przyjęto kwotę 1.026.246,00

zł, pomimo braku zawiadomienia dysponenta o wysokości dotacji. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej (część „Dochody” - str. 7) przedstawiono sposób wyliczenia kwoty dotacji oraz zawarto informację, że „W momencie otrzymania zawiadomienia wielkość dotacji zostanie skorygowana zgodnie z informacją dysponenta.”

3. Projekt przewiduje wydatki w dz. 921 rozdz. 92120 § 2720 „dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych” w kwocie 20.000 zł.
Skład Orzekający przypomina, że przed udzieleniem dotacji z budżetu wymagane jest podjęcie przez Radę odrębnej uchwały w tym zakresie.
4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerwy celowej mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych. 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.).
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
6. W projekcie budżetu ujęte zostały wydatki na sfinansowanie zadań przewidzianych w wykazie przedsięwzięć Wieloletniej Prognozy Finansowej.

III.

Na podstawie przedłożonego projektu Skład Orzekający stwierdził, że:

- 1) Projekt uchwały budżetowej przewiduje w dz. 900 rozdz. 90013 „Schroniska dla zwierząt” wydatki w § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” w kwocie 154.557,08 zł.

Z uzasadnienia do projektu uchwały wynika, iż „W dniu 13 maja 2016 r. Gmina Grodzisk Wlkp. zawarła z Gminą Oborniki porozumienie w sprawie nawiązania współpracy w zakresie budowy/modernizacji schroniska dla bezdomnych zwierząt. Zawarcie porozumienia poprzedzone zostało podjęciem przez Radę Miejską w Grodzisku Wlkp. uchwały nr XIX/109/2016 z dnia 23.03.2016 r. w sprawie: wyrażenia intencji zawarcia porozumienia międzygminnego z Gminą Oborniki dotyczącego powierzenia tej Gminie zadania własnego w zakresie zapewnienia miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku, gdzie w § 1 pkt. 2 zapisano „Deklaruję się partycypację Gminy Grodzisk Wlkp. w kosztach budowy/modernizacji schroniska dla bezdomnych zwierząt „Azorek” w Obornikach, w formie dotacji dla Gminy Oborniki, w wysokości 154.557,08 zł w okresie lat 2016/2017. W budżecie roku 2016 planowano dotację w kwocie 77.278,54 zł. (w § 6610 tj. na podstawie porozumienia między

j.s.t.), jednakże w związku z brakiem realnych możliwości wykonania inwestycji w 2016 r. środki zostały wycofane z budżetu. Spornym okazała się klasyfikacja tych środków, jednakże wg stanowiska RIO w Poznaniu z dnia 9.11.2016 r. powyższa dotacja winna być sklasyfikowana jako pomoc finansowa. Zatem podjęcie odrębnej uchwały o udzieleniu pomocy finansowej nastąpi do końca 2016 r.; środki zaplanowane zostaną przekazane Gminie Oborniki po podjęciu uchwały o pomocy finansowej”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Uchwałą Nr 15/861/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. podjęło działania nadzorcze w odniesieniu zmiany uchwały budżetowej na 2016 rok (uchwała Nr XVI/100/2016 Rady Gminy Kamieniec z dnia 30 czerwca 2016 r.) w związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej wydatków planowanych w dz. 900 rozdz. 90013 „Schroniska dla zwierząt” z § 6610 „Dotacje celowe przekazane Gminie na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” na wydatki w § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”.

Kolegium wskazało, m.in. „iż z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.) wynika, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gminy. Zadanie to gmina może wykonywać samodzielnie, bądź zlecić jego wykonanie innej gminie w drodze porozumienia (...).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach w szczególności m.in. na zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 216 ust. 2 pkt 4 i 5).

Z budżetu jednostki samorządu może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa, której podstawą jest umowa (art. 220).

W ocenie Kolegium Izby - pomoc finansowa (i rzeczowa) może być udzielona innej jednostce samorządu terytorialnego wyłącznie na realizację zadań własnych jednostki otrzymującej pomoc (beneficjenta). Przemawia za tym przepis art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Również klasyfikacja budżetowa wydatków z tytułu pomocy finansowej, określona rozporządzeniem 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.) tj. § 271 "Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących" bądź § 630 "Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych", wskazuje, że pomoc finansowa może być udzielona na dofinansowanie zadań własnych beneficjenta.

Przepisy art. 10 ustawy o samorządzie gminnym stanowią, iż wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1). Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej (art. 10 ust. 2).

Przepis ten nie stanowi samodzielnej materialnoprawnej podstawy do wyrażenia przez radę gminy woli wykonywania (realizacji) określonego zadania własnego gminy w drodze określonego współdziałania z inną jednostką samorządu terytorialnego. Przepis ten należy czytać razem z przepisem materialnym dopuszczającym wspólną realizację określonych zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto czym innym jest wykonywanie zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a czym innym jest udzielanie pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy. Udzielanie pomocy dotyczy dofinansowania zadań własnych beneficjenta tej pomocy, co wynika z art. 47 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponieważ zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom stanowi zadanie własne Gminy Oborniki jak i Gminy Kamieniec, dlatego też Rada Gminy nie była upoważniona do wyrażenia woli udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej dla Gminy Oborniki na realizację ich wspólnego zadania.

Uwzględniając przedstawiony wyżej stan faktyczny i stan prawny, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wspólna realizacja zadań własnych Gminy Oborniki i Gminy Kamieniec o którym mowa w art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w tym budowa/modernizacja schroniska dla bezdomnych zwierząt) nie może być zakwalifikowane do działań przewidzianych art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w myśl którego "gminy... mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej".

Pomoc ta (zarówno finansowa, jak i rzeczowa) w ocenie organu nadzoru - popartej orzecznictwem sądowym (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007 r. V SA/Wa 668/2007) - może być jednak udzielona tylko na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, do której jest ona kierowana (...)"

- 2) W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej (część „Wydatki”) w tytułach wydatków w rozdz. 92195 „Pozostała działalność” wykazano m.in. „dotację celową na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowo-konserwatorskich w kwocie 20.000,- zł”. Z zał. Nr 2 (Plan wydatków na 2017 rok) wynika, że przedmiotowa dotacja ujęta została w dz. 921, rozdz. 92120 „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami”. W wyniku ww. nieprawidłowości w dalszej części opisu wydatków w rozdz. 92195 wykazano „pozostałe zaplanowane środki ...” w kwocie 40.000,- zł zamiast w kwocie 60.000,- zł.

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

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Danuta Szczepańska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do składu Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.