

**UCHWAŁA Nr 273/W/08**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 8 grudnia 2008 roku**

w sprawie:

1. opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Stare Babice projekcie uchwały budżetowej Gminy Stare Babice na 2009 rok wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego,
2. opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy Stare Babice przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2009 rok,
3. opinii o prawidłowości prognozy kwoty długu Gminy Stare Babice dołączonej do projektu uchwały budżetowej na 2009 rok.

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.) i art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn.zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

**Przewodnicząca:** - Bożena Zych  
**Członkowie:** - Teresa Gołębiowska  
- Bożenna Piotrowska

uchwala, co następuje:

**§ 1**

Pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu opiniuje przedłożony przez Wójta Gminy Stare Babice projekt uchwały budżetowej Gminy Stare Babice na 2009 rok wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego (część I uzasadnienia).

**§ 2**

Pozytywnie z uwagą zawartą w uzasadnieniu opiniuje możliwość sfinansowania deficytu budżetu Gminy Stare Babice przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2009 rok (część II uzasadnienia).

**§ 3**

Pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu opiniuje prognozę kwoty długu Gminy Stare Babice dołączonej do projektu uchwały budżetowej na 2009 rok (część III uzasadnienia).

## § 4

Opinie, o których mowa w § 2 i 3 niniejszej uchwały podlegają publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 172 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych.

## § 5

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

### Uzasadnienie

W dniu 17 listopada 2008 roku Wójt Gminy Stare Babice przedłożył, przy zarządzeniu Nr 157/08 z dnia 14 listopada 2008 roku, projekt uchwały budżetowej na rok 2009 wraz z objaśnieniami oraz prognozą długu i informacją 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 (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn.zm.) oraz art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn.zm.), terminowość przedłożenia opiniowanych dokumentów oraz ich wzajemną spójność,
2. wypełnienie wymogów, co do zakresu informacyjnego i szczegółowości projektu uchwały budżetowej i towarzyszących mu materiałów, ustalonych przez Radę Gminy Stare Babice w uchwale Nr XL/356/06 z dnia 28 września 2006 roku w sprawie procedury określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
3. opracowanie projektu uchwały budżetowej w szczególności i kompletności wskazanej w art. 184 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych,
4. zgodność zaplanowanych źródeł dochodów i kierunków ich wydatkowania z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a w szczególności zabezpieczenie realizacji zadań własnych gminy,
5. przestrzeganie zasad ustalonych w art. 173 ust. 1-4 cyt. ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590) przy tworzeniu rezerwy ogólnej i rezerw celowych,
6. zgodność proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego z przepisami art. 184 ust. 1 pkt 10 i ust. 2 oraz art. 188 ust. 2 i art. 195 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych,
7. wypełnienie wymogów art. 166 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przy opracowywaniu załącznika obejmującego wieloletnie programy inwestycyjne,

8. ustalenie źródeł finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 168 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych,
9. prawidłowość przedłożonej prognozy długu Gminy Stare Babice na rok 2009 i lata następne,
10. opracowanie „Informacji o stanie mienia komunalnego” zgodnie z zasadami określonymi w art. 180 cyt. ustawy o finansach publicznych,
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 dotyczące projektu uchwały budżetowej:**

1. W § 3 ust. 1 projektu uchwały budżetowej wykazano deficyt budżetu Gminy w kwocie **28.300.000 zł**, podczas gdy różnica pomiędzy planowanymi dochodami (64.567.053 zł) i wydatkami (91.652.223 zł) stanowi deficyt w kwocie **27.085.170 zł**.

Zatem Skład Orzekający przypomina, że stosownie do art. 168 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych, deficyt jest ujemną różnicą pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym również w § 10 projektu uchwały budżetowej nieprawidłowo określono limit zaciąganych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie **28.300.000 zł** (winno być **27.085.170 zł**);

2. W dziale 754, rozdz. 75404 zaplanowano wydatki w kwocie 86.000 zł, jako wydatki bieżące (załącznik Nr 2).

W objaśnieniach do projektu uchwały budżetowej nie wskazano w jaki sposób mają być realizowane ww. wydatki. Wobec tego Skład Orzekający przypomina, że stosownie do art. 13 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.), gminy mogą uczestniczyć w finansowaniu Policji, dokonując wpłat na Fundusz Wsparcia Policji. Zgodnie z załącznikiem Nr 4 do cyt. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wydatki te przeznaczone na dofinansowanie wydatków bieżących Policji winny być klasyfikowane do § 300 „Wpłaty jednostek na fundusz celowy”. Zaś wg załącznika Nr 4 do tego rozporządzenia, wydatki klasyfikowane w § 300 są zaliczane do dotacji. Wobec powyższego ww. wydatki w uchwale budżetowej należy zaliczyć do wydatków bieżących realizowanych w formie dotacji;

3. W dziale 851, rozdz. 85141 zaplanowano wydatki w kwocie 40.300 zł, jako wydatki bieżące realizowane w formie dotacji (załącznik Nr 2).

Skład Orzekający proponuje aby ww. wydatki ująć również w załączniku do uchwały budżetowej, jako dotacje celowe – pomoc finansowa ze wskazaniem podmiotu, któremu ma być ta dotacja udzielona oraz określeniem dotowanego zadania;

4. W dziale 921, rozdz. 92195 § 6050 zaplanowano m.in. wydatki w kwocie 50.000 zł, jako wydatki majątkowe z przeznaczeniem na „renowację przydrożnych kapliczek na terenie gminy” (załącznik Nr 2, 3, 3a i objaśnienia – str. 13, 14).

Skład Orzekający nie dysponując informacją o tym kto jest właścicielem powyższych kapliczek (Gmina czy inny podmiot) nie może dokonać oceny zgodności z prawem planowanych wydatków;

5. W dziale 900, rozdz. 90015 § 6050 zaplanowano wydatki w kwocie 100.000 zł, jako wydatki na zadanie inwestycyjne „Rozbudowa i modernizacja oświetlenia ulicznego na terenie całej gminy ” (załącznik Nr 2, 3, 3a).

W wykazie zadań inwestycyjnych ani w części opisowej do projektu uchwały budżetowej nie wskazano zakresu rzeczowego projektowanych zadań. Zatem Skład Orzekający nadmienia, iż zadania własne gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną określone są w art. 18 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006r. Nr 89, poz. 625 z późn.zm.);

6. W dziale 600, rozdz. 60016 zaplanowano wydatki w kwocie 250.000 zł z przeznaczeniem na zadanie inwestycyjne „Budowa parkingów z udziałem parafii w Borzęcinie Dużym ” (załącznik Nr 2 i 3a ).

Skład Orzekający nie dysponując informacją o tym kto jest właścicielem gruntów, na których mają być budowane powyższe parkingi nie może dokonać oceny zgodności z prawem planowanych wydatków;

7. W dziale 600, rozdz. 60016 § 6050 zaplanowano wydatki w kwocie 100.000 zł z przeznaczeniem na zadanie inwestycyjne „Budowa ulic osiedlowych w Kwirynowie” (załącznik Nr 2, 3 i 3a ).

Skład Orzekający nie dysponując informacją – kto jest właścicielem i zarządcą ww. dróg nadmienia, iż finansowanie drogi wewnętrznej przez Gminę Stare Babice jest możliwe tylko w przypadku, gdy Gmina Stare Babice jest zarządcą lub właścicielem ww. drogi, co wynika z art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.);

8. W dziale 750, rozdz.75011 § 2360 zaplanowano dochody w kwocie **1.500** zł z tytułu dochodów Gminy związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych (załącznik Nr 1). Natomiast z dołączonego do projektu uchwały budżetowej dokumentu „Plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej na 2009 rok” wynika, że

planowane dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego wynoszą 32.140 zł (dział 750, rozdz. 75011 § 2350).

Powyższe dane są niespójne. Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 roku Nr 88, poz. 539), 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami stanowi dochód własny gminy.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że ww. dokument „Plan dochodów ...” nie został oznaczony jako załącznik do projektu uchwały budżetowej, a winien on być załącznikiem do uchwały budżetowej. Załącznik ten winien odpowiadać wymogom wynikającym z § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 roku w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955). W myśl tego przepisu projekt planu finansowego dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, winien być sporządzony w podziale na dochody, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa oraz na dochody jednostki samorządu terytorialnego (wg odrębnych ustaw);

9. W załączniku Nr 4 nie wpisano kwoty rozchodów ogółem;
10. Załącznik Nr 3 nie zawiera podsumowania wykazanych w nim kwot;
11. Brak jest objaśnień umożliwiających ustalenie, czy w projekcie budżetu na 2009 rok zaplanowano obligatoryjne wydatki na fundusz nagród dla nauczycieli, o którym mowa w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U z 2006 roku Nr 97, poz. 674 z późn.zm).

II. W ujętych w projekcie budżetu Gminy Stare Babice na 2009 rok planowanych kwot dochodów (64.567.053 zł) i wydatków (91.652.223 zł) wynika, że planowany na 2009 rok deficyt budżetu wynosi 27.085.170 zł, a nie jak określono w § 3 ust. 1 projektu uchwały budżetowej 28.300.000 zł.

Jako źródło sfinansowania deficytu wskazano przychody pochodzące z zaciąganych kredytów – 28.300.000 zł.

W/w źródło przychodów jest zgodne z art. 168 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych, jednakże źródłem finansowania deficytu mogą być przychody w kwocie równej wysokości planowanego deficytu, tj. 27.085.170 zł.

III. Dołączona do projektu uchwały budżetowej prognoza długu została zatytułowana „Prognoza kwoty długu i spłat na rok 2008 i lata następne” (winno być: na 2009 rok). Prognoza obejmuje lata 2009-2020.

Na dług Gminy Stare Babice składają się pożyczki już zaciągnięte i **pożyczki** planowane do zaciągnięcia w 2009 roku, przy czym wg § 3 ust. 1 projektu uchwały budżetowej na 2009 rok planuje się zaciągnąć **kredyty** a nie pożyczki. Zadłużenie Gminy Stare Babice z tytułu zobowiązań już zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia na koniec 2009 roku wyniesie 31.085.170 zł i stanowić będzie 48,14% planowanych do uzyskania w tym roku dochodów. W kolejnych latach objętych prognozą tj. w latach 2010-2020 relacja długu (po uwzględnieniu planowanych spłat rat kapitałowych) do prognozowanych dochodów Gminy ukształtuje się na poziomie odpowiednio: 34,45%, 31,39%, 28,43%, 24,24%, 20,68%, 16,87%, 13,11%, 8,97%, 4,67%, 0,52% oraz 0,00%. Zatem dług Gminy Stare Babice na koniec lat 2009-2020 wg kwot wykazanych w przedłożonej prognozie na przekroczy granicy określonej w art. 170 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych, tj. 60% prognozowanych dochodów.

Relacje kwoty obciążeń budżetu Gminy z tytułu spłaty rat kapitałowych pożyczek i kredytów wraz z odsetkami stanowić będą w latach 2009-2020 odpowiednio: 2,37%, 7,55%, 7,84%, 5,84%, 5,57%, 5,46%, 5,32%, 5,27%, 5,17%, 5,14, 5,20% oraz 0,51% prognozowanych do uzyskania dochodów w tych latach. Obciążenia te mieszczą się w granicach określonych w art. 169 cyt. ustawy o finansach publicznych (15% planowanych dochodów).

Powyższych wyliczeń dokonano przy przyjętych w prognozie przewidywanych kwotach dochodów Gminy, przy czym Skład Orzekający zauważa, że w prognozie założono bardzo wysoki wzrost dochodów na 2010r. w porównaniu do 2009r. o 25,78%. W prognozie nie wyjaśniono podstaw przyjętego wzrostu planowanych dochodów na 2010 rok.

Należy zaznaczyć, że powyższych ustaleń dokonano przy przyjętym w prognozie założeniu, że w latach następnych po 2009 roku, tj. w latach 2010-2020 nie będą zaciągane zobowiązania dłużne.

W prognozie wykazano planowane na 2009 rok wydatki budżetu Gminy w kwocie 89.196.095 zł, podczas gdy wg projektu uchwały budżetowej planowane wydatki wynoszą 91.652.223 zł.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, iż w prognozie długu użyto określenia „prefinansowanie”, podczas gdy ustawą z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832) oprocentowane pożyczki udzielane z budżetu państwa, jako prefinansowanie, zostały zastąpione nowym instrumentem finansowym w postaci dotacji rozwojowych.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, postanowił jak w sentencji.

PRZEWODNICZĄCA  
Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Warszawie  
mgr Bożena Zych