

**UCHWAŁA Nr 320/W/10**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 15 grudnia 2010 roku**

w sprawie: opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołomińskiego projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok,

Na podstawie art. 13 pkt 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.) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 i 246 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 157, poz. 1240 z późn.zm.) -  
**Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

**Przewodnicząca:** - Iwona Molitor  
**Członkowie:** - Lucyna Kusińska  
- Bożena Zych

uchwała, co następuje:

**§ 1**

Wydaje pozytywną opinię z uwagami o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołomińskiego projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok (pkt I Uzasadnienie).

**§ 2**

Opiniuje pozytywnie możliwość sfinansowania zaplanowanego na rok 2011 deficytu budżetu (pkt II Uzasadnienia).

**§ 3**

Opinię RIO w Warszawie o projekcie uchwały budżetowej Zarząd Powiatu Wołomińskiego jest obowiązany przedstawić Radzie Powiatu przed uchwaleniem budżetu.

**§ 4**

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

**Uzasadnienie**

W dniu 15 listopada 2010 roku został przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej z uchwałą Nr III-156/10 z dnia 10 listopada 2010r. projekt uchwały budżetowej na rok 2011 wraz z uzasadnieniem do projektu uchwały budżetowej.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie dokonał analizy i oceny w/w materiałów przyjmując następujące kryteria:

1. określoną przepisami art. 238 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym terminowość przedłożenia opiniowanego dokumentu,

2. wypełnienie wymogów co do szczegółowości projektu budżetu oraz dotyczących uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej oraz materiałów informacyjnych przedkładanych wraz z projektem uchwały budżetowej określonych przez Radę Powiatu Wołomińskiego w uchwale:

- Nr XLV-340/10 z dnia 31 sierpnia 2010r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,

3. zgodność zakresu projektu uchwały budżetowej z wymogami wskazanymi w art. 211 ust. 5, 212, 214 i 215, 216 ust. 2, 235 ust. 1, 236 ust. 1, 3 i 4 art. 237 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych – ocena zupełności i spójności budżetu,

4. zgodność zaplanowanych źródeł dochodów i kierunków ich wydatkowania z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a w szczególności zabezpieczenie realizacji zadań własnych j.s.t., zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, a także zadań realizowanych na podstawie porozumień,

5. przestrzeganie zasad ustalonych w art. 222 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym,

6. zachowanie wymaganej art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych relacji w zakresie wydatków bieżących budżetu,

7. zachowanie zgodności wartości przyjętych w uchwale budżetowej z wartościami wykazanymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t. (art. 229 ust. 1 ustawy o finansach publicznych),

8. zgodność proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego z przepisami art. 212 ust. 2, 258 i 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych,

9. prawidłowość planów przychodów i wydatków zakładów budżetowych i planów dochodów rachunku dochodów jednostek oświatowych oraz wydatków nimi finansowanych,

10. 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.).

Do przedłożonego projektu uchwały budżetowej Powiatu Wołomińskiego na 2011 rok Skład Orzekający RIO w Warszawie wnosi następujące uwagi:

I

1. W § 1 ust. 1 uchwały budżetowej oraz w załączniku Nr 1 do uchwały budżetowej ustalono dochody budżetu Powiatu w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej z wyszczególnieniem dochodów bieżących i dochodów majątkowych. Powyższe narusza art. 211 ust. 5 i art. 214 u.f.p. Zgodnie z w/w przepisami plan dochodów budżetu nie stanowi załącznika do uchwały budżetowej, gdyż stanowi element budżetu, z którego składa się uchwała budżetowa. Powyższe dotyczy także pozostałych załączników do uchwały budżetowej nie wymienionych w art. 214 u.f.p. Ponadto ustawodawca w art. 235 ust. 1 u.f.p. nakazał sporządzanie planów dochodów budżetu, j.s.t. w układzie działów klasyfikacji budżetowej, w którym należy wyszczególnić planowane kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł. Powyższe wynika z tego, że paragrafy klasyfikacji budżetowej określające m.

in. rodzaj dochodu nie wymieniają wszystkich źródeł dochodów budżetu j.s.t. Zastosowana w zał. Nr 1 terminologia paragrafów klasyfikacji budżetowej nie wyczerpuje zatem dyspozycji art. 235 ust. 1 u.f.p. Powyższe dotyczy źródeł dochodów budżetu określonych jako np.: „wpływy z różnych dochodów w kwocie 80.000 zł zaplanowanych w dz. 750, rozdz. 75020, „wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez j.s.t. na podstawie odrębnych ustaw” w kwocie 2.607.220 zł zaplanowanych w dz. 756, rozdz. 75618, „wpływy z różnych opłat” w kwocie 1.610 zł zaplanowanych w dz. 801, rozdz. 80130, wpływy z różnych opłat” w kwocie 7.000 zł oraz „wpływy z różnych dochodów” w kwocie 400.000 zł zaplanowane w dz. 900, rozdz. 90019.

2. W § 1 ust. 2 uchwały budżetowej oraz w zał. Nr 2a do uchwały budżetowej ustalono wydatki Starostwa Powiatowego oraz imiennie wskazanych jednostek podległych, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem wydatków bieżących na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz na realizację zadań statutowych oraz wydatków majątkowych. Powyższe narusza art. 249 ust. 1 pkt 1 u.f.p., zgodnie z którym w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd j.s.t. (starosta) przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu.
3. W zał. Nr 2b do uchwały budżetowej ustalono plan wydatków majątkowych na rok 2011 określający m.in. nazwę zadania, w tym rodzaj wydatku oraz plan wydatków na zadania oraz źródła finansowania zadania. Zgodnie z § 5 ust. 3 uchwały Nr XLV-340/10 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, projekt planu wydatków majątkowych sporządzany jest w podziale na działy, rozdziały i zadania inwestycyjne z podaniem planowanej kwoty. Z powyższego wynika, że plan wydatków majątkowych nie obejmuje określania źródeł finansowania zadania. Przedmiotowy plan wydatków obejmuje m.in. wydatki na nieokreślone zadania tj. zakupy inwestycyjne zaplanowane w dz. 600 rozdz. 60014 na kwotę 600.000 zł ; dz. 750, rozdz. 75002 na kwotę 480.000 zł. Ponadto w dz. 754, rozdz. 75411 zaplanowano wydatki na zakupy inwestycyjne dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w kwocie 60.000 zł na zakup lekkiego samochodu operacyjnego z napędem terenowym 4x4. W ocenie Składu Orzekającego Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej realizują zadania państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej i są finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowych przekazywanych powiatom na podstawie art. 8 ust. 2 ust. z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach j.s.t.

W myśl art. 32a ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży nie stanowią jednostek organizacyjnych powiatu w rozumieniu art. 33 ustawy a jedynie są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Powiat nie może zatem finansować działalności KPPSP.

4. W § 4 uchwały budżetowej oraz w zał. Nr 4 ustalono planowane dotacje udzielane z budżetu powiatu podmiotom należącym i nienależącym do s.f.p. Dotacje te obejmują m.in. dotacje podmiotowe dla Gminy Zielonka na prowadzenie świetlicy środowiskowej, dla gmin na realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami oraz związanych z ochroną pomników przyrody, dla Gminy Wołomin na prowadzenie biblioteki powiatowej, na prowadzenie ośrodka wsparcia Caritas Radzymin oraz na

dofinansowanie działalności Warsztatów Terapii Zajęciowych. Wątpliwości Składu Orzekającego budzi podmiotowy charakter powyższych dotacji w świetle art. 131 u.f.p., zgodnie z którym dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Ponadto w tym zaś. wymieniono dotacje dla niepublicznych jednostek oświatowych określając je jako dotacje celowe, podczas gdy z ustawy z dnia 8 września 1991 roku o systemie oświaty wynika, że są to dotacje podmiotowe. Przy planowaniu dotacji należy zatem opierać się na przepisie ustawy, z którego wynika możliwość udzielenia dotacji z budżetu j.s.t. oraz jej przeznaczenie czyli charakter dotacji (art. 126 u.f.p.)

5. W § 5 uchwały budżetowej oraz w zaś. Nr 5 do uchwały ustalono plan dochodów rachunku dochodów gromadzonych na wyodrębnionym rachunku jednostek działających na podstawie ustawy o systemie oświaty oraz wydatków nimi finansowanych. Plan ten obejmuje m.in. rodzinne domy dziecka Nr 1-4 w zakresie określenia środków obrotowych na początku roku 2011 oraz wydatków finansowanych z tych środków. W ocenie SO powyższe i jest sprzeczne z art. 93 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem po dniu 31 grudnia 2010 roku środki pieniężne pozostałe na wydzielonym rachunku dochodów własnych w rozumieniu art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o f.p. podlegają odprowadzeniu na rachunek pomocniczy samorządowej jednostki pomocniczej, z którego mogą być wykorzystane na dotychczasowe cele do dnia 30 czerwca 2011 roku. Po tym terminie środki pieniężne niewykorzystane należy przekazać na dochody budżetu j.s.t.
6. W planie dochodów budżetu Powiatu w dz. 900 zaplanowano dochody z tytułu wpływów i wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 407.000 zł. W planie wydatków budżetu Powiatu w dz. 900, rozdz. 90002, 90004, 90005 i 90095 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 340.000 zł, w tym 160.000 zł w rozdz. 90095 „pozostała działalność”. Powyższe narusza art. 403 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska nakazującego finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływu z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 czyli za korzystanie ze środowiska. Ponadto art. 237 ust. 1 u.f.p. nakazuje określić w planie dochodów i wydatków budżetu j.s.t. dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw. Powyższe zdaniem SO dotyczy m.in. w/w dochodów. Dodać należy, że w planie wydatków brak rozdz. 90019.
7. W § 7 uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Zarządu Powiatu do dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami oraz zmian w kwotach wydatków na przedsięwzięcia polegających na przesunięciach:
  - 1) między rozdziałami planów wydatków bieżących obejmujących zaplanowanie pod rozdziałem nowych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz zwiększenie zaplanowanych w rozdziale wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy w wyniku zmniejszenia innych wydatków bieżących,

- 2) między rozdziałami planu wydatków bieżących polegających na zmniejszeniu pod rozdziałami planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenie ze stosunku pracy oraz zaplanowaniu lub zwiększeniu innych wydatków bieżących,
- 3) w planie wydatków majątkowych pomiędzy wydatkami majątkowymi danego działu przy zachowaniu ich zakresu rzeczowego z wyłączeniem zmian polegających na:
  - a. tworzeniu nowego wydatku majątkowego,
  - b. wykreśleniu zaplanowanego wydatku majątkowego.

Zdaniem Składu Orzekającego zmiany w planie wydatków polegające na przesunięciach wydatków oznaczają zwiększenie lub zmniejszenie wydatków w wyniku dokonanych przesunięć wydatków. Pojęcie przesunięcia w planie wydatków jest zatem węższe od pojęcia zmiany planu wydatków, które oznacza także zaplanowanie nowych wydatków lub wykreślenie zaplanowanych wydatków. Skoro zatem przedmiotowe upoważnienie dotyczy zmian w planie wydatków polegających na przesunięciach między rozdziałami wydatków to tym samym nie może ono prowadzić do zaplanowania pod rozdziałem nowych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy lub też zaplanowaniu innych wydatków bieżących a także tworzeniu nowego wydatku majątkowego, czy wykreśleniu zaplanowanego wydatku majątkowego. Przedmiotowe upoważnienia są zatem wewnątrznie sprzeczne.

Ponadto w ocenie Składu Orzekającego upoważnienia zawarte w § 7 pkt 1 i 2 naruszają art. 258 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 257 pkt 3 u.f.p. W zakresie planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy organ stanowiący j.s.t. jest uprawniony do udzielenia upoważnienia organowi wykonawczemu do dokonywania zmian planu tych wydatków w dziale. Powyższe oznacza, że wysokość wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy w dziale nie może ulec zwiększeniu lub zmniejszeniu kosztem lub na rzecz innych wydatków bieżących. Ponadto z § 7 nie wynika, których przedsięwzięć dotyczy wyłączenie zawarte w przedmiotowych upoważnieniach.

8. W § 8 pkt 1 uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Zarządu Powiatu do przekazania kierownikom jednostek budżetowych upoważnień do dokonywania przeniesień w planie wydatków bieżących. powyższe narusza art. 258 ust. 1 pkt 2 u.f.p. który uprawnia organ stanowiący j.s.t. do upoważnienia zarządu do przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym j.s.t. Z powyższego wynika, że w upoważnieniu należy wskazać, które konkretnie wydatki bieżące mogłyby być przenoszone i na czym miałyby polegać przesunięcia tych wydatków.

9. W § 8 pkt 4 uchwały zawarto upoważnienie dla Zarządu Powiatu do przekazania upoważnień kierownikom jednostki do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, gdy termin zapłaty upływa w roku 2012 do łącznej kwoty 5.000.000 zł.

W ocenie SO powyższe upoważnienie narusza art. 258 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy mogą stanowić przedsięwzięcia, ujmowane w załączniku do uchwały w sprawie wpf, o których mowa w art. 226 ust. 4 pkt 2 u.f.p., jeżeli są umowami wieloletnimi czyli określonymi w

czasie przez strony umowy. Jeżeli tego typu umowy nie są zawierane na określony czas czyli stanowią umowy bezterminowe, wtedy nie stanowią one przedsięwzięć a jedynie umowy, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Dla w/w umów będących przedsięwzięciami limit zobowiązań określa załącznik do uchwały w sprawie wpf, natomiast dla tych umów nie będących przedsięwzięciami należy ustalić odrębnie limit wydatków (zobowiązań) w wieloletniej prognozie finansowej. Z analizy uchwały w sprawie wpf wynika, że w wpf, nie określono limitu wydatków (zobowiązań) dla w/w umów a zatem kwota 5.000.000 zł, o której mowa w upoważnieniu została określona całkowicie dowolnie gdyż nie znajduje odzwierciedlenia w wpf. Zdaniem SO błędne jest także upoważnienie udzielone przez Radę Powiatu Zarządowi Powiatu do zaciągania w/w umów zawarte w uchwale w sprawie wpf, które stanowi podstawę do przekazania tego upoważnienia w uchwale budżetowej kierownikom jednostek organizacyjnych j.s.t. Uwagi w zakresie tego upoważnienia zawarte są w opinii SO dotyczącej uchwały w sprawie wpf.

## II.

Proponowany budżet Powiatu Wołomińskiego na 2011 rok przewiduje deficyt budżetu w kwocie 12.972.520 zł finansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów w wysokości 12.972.520 zł. Powyższe jest zgodne z art. 217 ust. 2 u.f.p.

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

PRZEWODNICZĄCA  
Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Warszawie  
mgr Anna Kozłowska

**UCHWAŁA Nr 320a/W/10**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 28 grudnia 2010 roku**

w sprawie: sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w uchwale Nr 320/W/10 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010 roku.

Na podstawie art. 13 pkt 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 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn.zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanawia:**

**§ 1**

Dokonać sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w uchwale Nr 320/W/10 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010 roku w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołomińskiego projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok w sposób następujący: w tytule uchwały następujące słowa:

„w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołomińskiego projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok”

zmienia się na:

„w sprawie:

1. opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołomińskiego projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok,
2. opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Powiatu Wołomińskiego przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok”.

**Uzasadnienie**

Zmiany określonej w w/w § 1 uchwały dokonano w związku z wystąpieniem oczywistej omyłki pisarskiej. Niniejsze zmiany odnoszą się do prawidłowego określenia w tytule uchwały jej przedmiotu w związku z § 2 uchwały i pkt II Uzasadnienia do uchwały, w których Skład Orzekający RIO w Warszawie wyraził opinię o możliwości sfinansowania zaplanowanego na rok 2011 deficytu budżetu.

W związku z powyższym zaistniała konieczność zmiany uchwały w sposób określony w § 1 niniejszej uchwały. Pozostała treść uchwały Nr 320/W/10 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010 roku w sprawie:

1. opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołomińskiego projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok,
2. opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Powiatu Wołomińskiego przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok – pozostaje bez zmian.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, postanowił jak w sentencji.

PRZEWODNICZĄCA  
Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Warszawie  
*[Signature]*  
mgr Iwona Molitor