

UCHWAŁA Nr 15/K/11
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 18 stycznia 2011 roku

w sprawie odwołania Miasta Milanówka od uchwały Nr 283/W/10 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Milanówka projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok – w zakresie § 1 uchwały.

Na podstawie art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 z późn.zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwala, co następuje:

§ 1

Po rozpatrzeniu w dniu 18 stycznia 2011r. odwołania Miasta Milanówka od uchwały Nr 283/W/10 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Milanówka projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok w zakresie § 1 uchwały - uznaje odwołanie w całości.

§ 2

Od niniejszej uchwały nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

UZASADNIENIE

W dniu 7 stycznia 2011 do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęło odwołanie Zastępcy Burmistrza Miasta Milanówka, działającego z upoważnienia Burmistrza Miasta, od uchwały Nr 283/W/10 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 15 grudnia 2010r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Milanówka projekcie uchwały budżetowej na 2011 rok – w zakresie § 1 uchwały.

Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 235 ust. 1 w związku z art. 216 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.), art. 4 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz.U. z 2010r., Nr 80, poz. 526 z późn.zm.),
- art. 39, art. 130, art. 277, art. 226 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 2, art. 236 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

Rozpatrując odwołanie Burmistrza Miasta Milanówka od w/w uchwały Składu Orzekającego RIO w Warszawie, Kolegium RIO w Warszawie zważyło co następuje:

- 1) W pkt I.1 uzasadnienia do zaskarżonej uchwały Skład Orzekający Izby zwrócił uwagę, że w tabeli Nr 1 stanowiącej plan dochodów budżetu nie określono wszystkich źródeł dochodów budżetu Miasta na 2011 rok. Powyższe wynika z

tego, że zastosowane paragrafy klasyfikacji budżetowej także nie określają źródeł dochodów j.s.t. Jako przykład Skład Orzekający wskazał:

- § 0690 w brzmieniu „wpływy z różnych opłat”,
- § 0490 w brzmieniu „wpływy z innych lokalnych opłat”, pobieranych przez j.s.t. na podstawie odrębnych ustaw”,
- § 0830 w brzmieniu „wpływy z usług”.

Powyższe w ocenie Składu Orzekającego narusza art. 235 ust. 1 u.f.p. nakazujący wyszczególnienie w planie dochodów budżetu j.s.t. dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł.

Kolegium RIO nie podziela stanowiska SO o naruszeniu art. 235 ust. 1 u.f.p. w związku z tym, że Rada Miasta Milanówka w uchwale Nr 439/XXXVIII/10 z dnia 21 września 2010r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej ustaliła, że dochody bieżące i majątkowe należy wyszczególnić w planie dochodów budżetu w układzie działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej. Ponadto ponieważ zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 u.f.p. paragrafy klasyfikacji budżetowej określają rodzaj dochodu to tym samym należy uznać, że minimalna szczegółowość planu dochodów w zakresie określenia źródeł dochodu została wyczerpana. Kolegium podziela w tym zakresie stanowisko pani Ewy Czołpińskiej, na które powołał się skarżący, wyrażone w publikacji zamieszczonej w „Finansach publicznych” Nr 16/2009 pkt 2.3.

Skład Orzekający zwrócił także uwagę, że w planie dochodów budżetu nie należy wyszczególniać dochodów, które nie występują (plan 0,00 zł) np. z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

Mając na uwadze, że program „Bestia” w sytuacji braku w/w dochodów wpisuje „0” Kolegium przychyli się do stanowiska skarżącej, że dochody te należy ujmować w planie dochodów budżetu j.s.t.

- 2) W pkt 1. 2 uzasadnienia do zaskarżonej uchwały Skład Orzekający wskazał, że w tabeli Nr 3 do budżetu określającej zadania inwestycyjne realizowane w 2011 roku oprócz zadań jednorocznych znalazły się także zadania wieloletnie, których okres realizacji kończy się w 2011 roku. Zadania te nie zostały jednak ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w której ujmowane są np. wieloletnie zadania inwestycyjne czyli zadania realizowane w okresie przekraczającym rok budżetowy.

Jednocześnie mając na uwadze, że § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały budżetowej zawiera upoważnienie dla Burmistrza do dokonywania w ramach działu zmian w planie zadań inwestycyjnych określonych w tabeli Nr 3, Skład Orzekający wyraził pogląd, że powyższa sytuacja prowadziłaby do obejścia prawa tj. naruszenia kompetencji Rady Miasta do zmian kwot wydatków na realizację zadań inwestycyjnych wieloletnich, o których mowa w art. 231 i art. 232 u.f.p.

Kolegium Izby nie podziela powyższego poglądu, gdyż w jego ocenie zadania wieloletnie, których okres realizacji kończy się w roku 2011, stały się od roku 2011 zadaniami jednorocznymi. Powyższe wynika z art. 227 ust. 1 u.f.p. zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat.

Ponadto Skład Orzekający zwrócił uwagę, że poczynszy od roku 2012 wykup przez Miasto od Banku wierzytelności związanych z finansowaniem budowy publicznego przedszkola integracyjnego w Milanówku nie będzie stanowić wydatków majątkowych.

zmiany" planu wydatków bieżących za wyjątkiem wydatków bieżących określonych w załączniku do uchwały w sprawie w.p.f.

Kolegium Izby nie podziela opinii Składu Orzekającego stojąc na stanowisku, że organ stanowiący j.s.t. na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 u.f.p. może dowolnie ukształtować zakres upoważnienia dla organu wykonawczego do zmian planu wydatków bieżących, w tym np. upoważnić go do zwiększenia planu wydatków na wynagrodzenia w dziale w wyniku zmniejszenia innych wydatków bieżących, za wyjątkiem określonych w załączniku do uchwały w sprawie w.p.f.

- 5) W pkt. I.11. uzasadnienia do zaskarżonej uchwały Skład Orzekający zakwestionował podmiotowy charakter dotacji zaplanowanej dla OSP w kwocie 150.000 zł. Zdaniem SO ponieważ w art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej ustawodawca nie wskazał przeznaczenia dotacji udzielanej z budżetu j.s.t. OSP to tym samym dotacje te stanowią dotacje celowe a nie podmiotowe.

W ocenie Kolegium Izby brak wskazania przez ustawodawcę przeznaczenia dotacji, o których mowa w art. 32 ust. 3b w/w ustawy oznacza, że z budżetu j.s.t. mają być udzielane OSP zarówno dotacje celowe jak i podmiotowe.

Skład Orzekający zakwestionował także charakter dotacji zaplanowanej dla organizacji pozarządowych w kwocie 140.000 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań własnych tych organizacji w zakresie prowadzenia zajęć w zakresie kultury fizycznej, sportu i rekreacji ze specjalizacją piłka nożna na terenie miasta oraz wyjazdów sportowych.

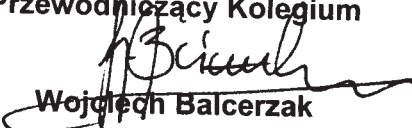
Według SO przeznaczenie tej dotacji na zadania własne organizacji pozarządowych w określonym zakresie oznacza tym samym, że jest to dotacja przeznaczona na dofinansowanie działalności bieżącej organizacji w określonym zakresie, co odpowiada dyspozycji art. 131 u.f.p.

Kolegium Izby także w tym punkcie nie podziela stanowiska SO o naruszeniu prawa, gdyż przeznaczenie dotacji określa cel dotacji, a ponadto jak wskazał skarżący dotacja ta zostanie udzielona w trybie konkursu, co oznacza, że Miasto nie wskazuje podmiotu, któremu wypłaca dotacje, ale cel który ma zostać zrealizowany.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało w całości odwołanie Burmistrza Miasta Milanówka od w/w uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Kolegium


Wojciech Balcerzak

Wprawdzie zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego dzieli się na kredyty i pożyczki do których zalicza się umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok związane z finansowaniem robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu to jednak Kolegium przychyliła się do poglądu skarżącego, że wykup przedmiotowej wierzytelności przez Miasto od Banku będzie stanowić wydatek majątkowy a nie wydatek bieżący. Powyższe wynika z tego, że amortyzacji podlega cała wartość inwestycji oraz jak wskazał skarżący pozostała do zapłaty od 2012 roku kwotę 9.249.000 zł można by sfinansować także w formie rat czyli na zasadzie opóźnionego terminu płatności.

- 3) W pkt I.5. uzasadnienia do zaskarżonej uchwały Skład Orzekający zawarł stanowisko, że dotacja przedmiotowa zaplanowana dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w kwocie 240.000 zł z przeznaczeniem na dopłaty do usług zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi świadczonymi przez Zakład na rzecz Miasta narusza art. 130 u.f.p.

W ocenie SO z definicji dotacji przedmiotowej wynika, że może być ona udzielona w celu dofinansowania usług świadczonych przez dotowany zakład budżetowy podmiotom zewnętrznym. Ponadto ZGKiM stanowi jednostkę organizacyjną Miasta nieposiadającą osobowości prawnej, skutkiem czego nie ma zdolności do zawierania umów z Miastem. Powyższe oznaczałoby bowiem zawarcie przez Miasto umowy z samym sobą, czyli z jednostką organizacyjną Miasta nieposiadającą osobowości prawnej. Na gruncie kodeksu cywilnego umowy zawarte przez podmiot prawa z samym sobą są nieważne, a więc nie wywołują one skutków prawnych.

W ocenie Kolegium Izby rozważanie przez SO cywilnoprawnych aspektów usług świadczonych przez samorządowy zakład budżetowy jest zbędne. Zdaniem organu z budżetu j.s.t. mogą być udzielane dotacje przedmiotowe zakładowi budżetowemu w przypadku kiedy np. przychody zakładu uzyskane z tytułu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi nie wystarczają na pokrycie kosztów tego zarządu. W tej sytuacji Kolegium podzieliło stanowisko skarżącego, że w/w dotacja przedmiotowa dla ZGKiM nie narusza art. 130 u.f.p.

- 4) W pkt I.7. uzasadnienia do zaskarżonej uchwały Skład Orzekający wyraził pogląd, że Rada Miasta może udzielić Burmistrzowi upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie polegających na zmianie planu wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia ze stosunku pracy, z wyłączeniem przeniesień między działami. Powyższe oznacza możliwość przeniesień wydatków na wynagrodzenia zaplanowanych w danym dziale klasyfikacji budżetowej między rozdziałami tego działu, a więc np. zmniejszenie przez Burmistrza wydatków na wynagrodzenia w jednym rozdziale i jednoczesnego zwiększenia o tę kwotę wydatków na wynagrodzenia w innym rozdziale, tego samego działu. Skład Orzekający uznał, że Rada Miasta nie może natomiast udzielić Burmistrzowi upoważnienia np. do zwiększania wydatków na wynagrodzenia zaplanowanych w danym dziale, rozdziale w wyniku zmniejszenia innych wydatków bieżących.

Powyższe wynika z tego, że zgodnie z art. 258 ust. 1 pkt 1 u.f.p. organ stanowiący j.s.t. może upoważnić organ wykonawczy do dokonywania „innych zmian” w planie wydatków niż określone w art. 257 ustawy, czyli jedynie zmian planu tych wydatków bieżących, które zostały wyłączone z upoważnienia ustawowego określonego w pkt 3 art. 257 u.f.p. Upoważnienie zawarte w tym punkcie nie obejmuje jedynie zmian planu wydatków na wynagrodzenia. Tymczasem upoważnienie zawarte w § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały budżetowej obejmuje „wszystkie