

**Uchwała nr I /165/05  
z dnia 12 grudnia 2005 r.**

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
w sprawie opinii dotyczącej projektu budżetu Gminy Ksawerów na  
2006 rok**

Na podstawie art.13 pkt.3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 roku - Dz.U. nr 55, poz.577 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- 1.Ewa Śpionek - przewodniczący
- 2.Wiesława Łabińska - członek
- 3.Iwona Kopczyńska -członek

§ 1

Opiniuje **pozytywnie z uwagami** projekt budżetu Gminy Ksawerów na 2006 rok.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Ksawerów projekt budżetu gminy na 2006 rok oraz informację o stanie mienia komunalnego.

W wyniku analizy przesłanych dokumentów Skład Orzekający formułuje następujące uwagi:

Skład Orzekający wskazuje (podobnie jak w uchwale nr I/38/05 z dnia 17 marca 2005 roku, dotyczącej projektu budżetu na rok 2005), że w projekcie uchwały budżetowej na 2006 rok nie zaplanowano dochodów z tytułu opłaty targowej. Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966) źródłami dochodów gminy są między innymi wpływy z tytułu opłaty targowej. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2002r. nr 9 poz.84 z późn.zm.) opłatę tę pobiera się od określonych podmiotów dokonujących sprzedaży na targowiskach. Targowiskami są zaś wszelkie miejsca, w których prowadzony jest handel, z zastrzeżeniem ust.2. Oznacza to, że targowiskiem, z pewnymi wyjątkami wynikającymi z ust.2 powołanego wyżej przepisu, **jest teren całej gminy**. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, literaturze prawa podatkowego lokalnego, a także w interpretacjach Ministerstwa Finansów.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.05.2003 roku (III SA 2091/02 LEX nr 146078) stwierdzono, że art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych posługuje się szerokim pojęciem targowiska, dla którego istotne jest jedynie prowadzenie sprzedaży określonego charakteru, natomiast nie ma znaczenia fakt w jakim miejscu sprzedaż jest dokonywana. Wcześniej pogląd taki został zaprezentowany w wyroku NSA z dnia 2.09.2002 roku (III SA 6020/02 LEX nr 145026, jak również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14.09.2001 roku (SK 11/00 OTK 2001/6/166). Z kolei w Przeglądzie Podatkowym - 2001/2/33 t.2 (numer publikacji lex 28614) profesor Leonard Etel napisał: „Stawka opłaty targowej powinna być ustalona nawet wówczas, gdy handel na terenie gminy jest prowadzony sporadycznie, w miejscach do tego niewyznaczonych”. Taka interpretacja wynika także z pism Ministerstwa Finansów. W piśmie Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru z dnia 18 marca 2003 r. nr LK-681/LP/03/AP w sprawie opłaty targowej wskazano, że „...opłata targowa może być pobierana w każdym miejscu, w którym prowadzony jest handel ...”(akapit 4 zdanie 1). W związku z powyższym konieczne jest nie tylko zaplanowanie dochodów ze wskazanego tytułu, ale również podjęcie uchwały określającej wysokość stawki opłaty targowej. Brak bowiem takiej uchwały powoduje, że obowiązek podatkowy nie może się przekształcić w zobowiązanie konkretnego podmiotu do zapłacenia opłaty. Brak takich uregulowań powoduje, że gmina zostaje pozbawiona własnego dochodu.

W projekcie budżetu przewidziano następujący rodzaj dochodu: „opłaty za przyłącze wodnokanalizacyjne pobierane przez Gminną Jednostkę Wod-Kan” (dział 010, rozdział 01010 § 049 – wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw). Przy powyższym, Skład Orzekający informuje, że zgodnie z przepisami rozdziału 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity, Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603) właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, na poczet których zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w gotówce lub w naturze na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Zatem przyjmowanie wpłat od mieszkańców na budowę kanalizacji uzależnione jest wyłącznie od ich inicjatywy. Niedopuszczalne jest natomiast narzucenie przez organy gminy takiej wpłaty w jakiegokolwiek formie. Stąd zaplanowanie w budżecie dochodów z tytułu wpłat ludności na budowę kanalizacji, wodociągu jest możliwe, o ile wpłaty te mają charakter dobrowolny (darowizny). Skład Orzekający przypomina również, że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (DZ.U. nr 72, poz.747 z późn. zm.) wskazuje, jakie koszty ponosi osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, które dotyczą budowy **własnego przyłącza** (do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego - por.: art. 15 ust.2ustawy).

Przedłożona informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana stosownie do art. 120 ustawy o finansach publicznych.

Przypominamy, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na 2006 rok (podobnie jak w roku poprzednim) obowiązują ograniczenia wysokości deficytu wynikające z procedur ostrożnościowych i sanacyjnych zawartych w ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku. Stosownie do postanowienia art. 45 ust. 1 tej ustawy w przypadku gdy wartość relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie przekracza 55 % (jak wynika z obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2005 roku M.P Nr 30 poz. 429 powyższa relacja wyniosła 50,2%) to **relacja deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów jaka może być uchwalona w budżecie 2006 roku nie może przekroczyć 20% (ograniczenie to dotyczy również zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego 2006 )**. Ograniczenia tego nie stosuje się do kwot deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego sfinansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także sfinansowanych emisją papierów wartościowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej - art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych znowelizowany ustawą z dnia 25 listopada 2004 roku w o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 273 poz. 2703).

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że ustawą z dnia 17 czerwca 2005 roku o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. nr 131, poz.1091) dokonano zmian w wymienionych ustawach. Zgodnie z **art. 28 ust. 1b** tej ustawy z budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje dla państwowych instytucji kultury na zadania ważne z punktu widzenia regionalnej polityki kulturalnej, w tym dotacje na wydatki inwestycyjne. **W art. 79 ustawy o systemie oświaty dodano ust. 1c**, z którego wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą planować w swoich budżetach wydatki, w tym wydatki inwestycyjne, na rzecz szkół i placówek artystycznych prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Natomiast w dniu 29 lipca 2005 roku uchwalono ustawę o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. nr 155, poz.1298). Ustawą tą wprowadzono istotne zmiany w ustawie 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej (art. 62) , jak również w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 67).

Skład Orzekający informuje również, że stosownie do postanowień art. 18 ust. 2 pkt 9 lit i ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący ustala maksymalną wysokość poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym, co stanowi podstawę do udzielenia przez organ wykonawczy poręczeń, pod warunkiem określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty poręczeń. Skład przypomina, że poręczenia są terminowe (art.

52 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, art. 86 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych).

Jednocześnie w załączniku do niniejszej opinii Skład Orzekający wskazuje na najistotniejsze zmiany, które mają zostać wprowadzone ustawą z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych i będą obowiązywały po jej wejściu w życie.

**Opinię Składu Orzekającego o projekcie budżetu sformułowaną w niniejszej uchwale stosownie do dyspozycji normy prawnej sformułowanej w art.121 ust.2 ustawy o finansach publicznych, Wójt Gminy jest obowiązany przedstawić Radzie Gminy, przed uchwaleniem budżetu.**

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art.20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy Wójtowi Gminy odwołanie do pełnego składu Kolegium.

Najistotniejsze zmiany wynikające z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych:

- zmianie uległ zakres tytułów składających się na państwowy dług publiczny. Zgodnie z **art. 11 pkt 4** państwowy dług publiczny tworzą **również wymagalne zobowiązania:**

- a) wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub**
- b) ostatecznych decyzji administracyjnych,**
- c) uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.**

- z **art. 24 ust. 2** wynika, że do przychodów własnych, zakładów budżetowych nie zalicza się dochodów z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych odpowiednio Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Także stosownie do **art. 26 ust. 2** do przychodów własnych gospodarstwa pomocniczego nie zalicza się dochodów z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych odpowiednio Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

- w **art. 25 ust. 5** wyraźnie wskazano, że przekształcenie zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji. Również z art. 27 ust. 4 wynika, że przekształcenie gospodarstwa pomocniczego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzedniej jego likwidacji.

- w **art. 30** jasno wskazano, że ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji.

- nowa ustawa nie posługuje się pojęciem wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach oraz pojęciem niedoboru budżetu w ciągu roku.

Zgodnie z **art. 82 ust.1** Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Stosownie do ust. 2 tego przepisu zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

- stosownie do **art.83 ust. 2** w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych, organ wykonawczy tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

- z postanowień **art. 167 ust. 2 pkt 5** i **art. 175** wynika, że uszczegółowione zostały zasady udzielania pomocy innym jednostkom finansów publicznych. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona pomoc finansowa innym jednostkom samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej albo pomoc rzeczowa. Podstawą przekazania środków na realizację pomocy, jest umowa określająca przeznaczenie i zasady rozliczenia środków .Pomoc rzeczowa lub finansowa określona jest przez organ stanowiący odrębną uchwałą.

- w świetle zapisów nowej ustawy, w zakresie wskaźnika odnoszącego się do obciążenia budżetu z tytułu spłat zobowiązań w łącznej kwocie powinny być uwzględnione zarówno odsetki od zobowiązań długo i krótkoterminowych – **art. 169**:

1. Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 **wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1,**

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na cele określone w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 **wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 82 ust. 1,**

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji  
- nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

2. W przypadku gdy relacja, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 lit. a, przekroczy 55%, to kwota, o której mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.

3. Ograniczeń określonych w ust. 1 nie stosuje się do:

1) emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej,

**2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej.**

- w odniesieniu do wskaźnika dotyczącego łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego wskazujemy na regulację zawartą w **art. 170 ust. 4**, zgodnie z którym art. 170 ust. 3 nie stosuje się po zakończeniu realizacji i ostatecznym rozliczeniu programu, projektu lub zadania współfinansowanego ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

- w **art. 172 w ust. 3** wprowadzono obowiązek dokonania zmiany uchwały budżetowej.

W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej w zakresie możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości dołączonej do budżetu kwoty długu. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego dokonuje takiej zmiany uchwały budżetowej, aby zostały zachowane relacje określone w art. 169 i 170.

- z **art. 174 ust. 2 i 3** wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe również innym podmiotom niż zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, o ile tak stanowią odrębne przepisy. Kwoty i zakres dotacji określa uchwała budżetowa.

- w związku z postanowieniami zawartymi w **art. 184** zmianie ulega zakres i treść uchwały budżetowej. Ze względu na wagę tego przepisu cytujemy go w całości podkreślając równocześnie te zmiany, które w ocenie Składu są najistotniejsze.

#### **Art. 184**

1. Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa:

1) prognozowane dochody jednostki samorządu terytorialnego **według źródeł** i działów klasyfikacji;

2) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem:

- a) wydatków bieżących, w tym w szczególności:
- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń,
  - dotacji,
  - wydatków na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego,
  - **wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym**, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- b) wydatków majątkowych;
- 3) źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) **przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego;**
- 5) wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów;
- 6) wydatki na programy i projekty realizowane ze środków, o których mowa w **art. 5 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;** (środki z budżetu Unii Europejskiej: przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, inne środki, np.: *programy wspólnotowe - Sokrates i Leonardo da Vinci*)
- 7) plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych;
- 8) plany przychodów i wydatków funduszy celowych;
- 9) **limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 82 ust. 1,**
- 10) **upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:**
- a) **na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 166 ust. 1;** (*wieloletnie programy inwestycyjne, programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich*)
  - b) **z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym;**
- 11) zakres i kwoty dotacji przedmiotowych;
- 12) **zakres i kwoty dotacji celowych na finansowanie kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w art. 24 ust. 5; (zakłady budżetowe)**
- 13) dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami;
- 14) **dotacje inne niż określone w pkt 11 i 12, przekazywane na podstawie odrębnych przepisów** (*np.: ustawy o systemie oświaty, o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ustawy o pomocy społecznej, ustawy o ochronie*

*zabytków i opiece nad zabytkami), związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;*

15) dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

2. Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego może zawierać:

- 1) upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 188 ust. 2;
- 3) inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

3. W uchwale **budżetowej gminy i województwa** określa się także dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

4. Uchwała budżetowa gminy może również określać:

- 1) wydatki jednostek pomocniczych gminy;
- 2) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że nowa ustawa jeszcze bardziej umacnia zasadę jawności finansów publicznych. Zasada ta ma być realizowana między innymi przez dodatkowe obowiązki sprawozdawcze (patrz art. 14, 196, 199).

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego będzie podawał do publicznej wiadomości między innymi w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału - kwartalną informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki;

5. W dniu 28 lipca 2005 roku uchwalono ustawę o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz.U. nr 169, poz.1420). Stosownie do postanowień art. 44 tej ustawy w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych po art. 166 dodaje się art. 166a. Zgodnie z jego treścią w przypadku umów realizowanych na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego winna zawierać w formie załącznika wykaz obowiązujących umów o partnerstwie publiczno- prywatnym, zawierający: 1) przedmiot i cel umowy; 2) strony umowy; 3) okres wykonywania umowy; 4) łączną kwotę wydatków na wykonanie umowy, w tym łączną kwotę wydatków budżetu; 5) łączne kwoty wydatków w poszczególnych latach, w tym łączną kwotę wydatków budżetu w poszczególnych latach.