

Uchwała nr V/001/07
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 8 stycznia 2007 roku
w sprawie opinii dotyczącej projektu budżetu Gminy Inowłódz
na 2007 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. Urszula Wiktorowska - przewodnicząca
2. Małgorzata Michałek - członek
3. Beata Kaczmarek - członek

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje **pozytywnie z uwagami** projekt budżetu Gminy Inowłódz na 2007 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Inowłódz projekt budżetu gminy na 2007 rok, obejmujący następujące dokumenty :

- projekt uchwały Rady Gminy Inowłódz w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2007 rok;
- zestawienie tabelaryczne planowanych dochodów budżetu Gminy Inowłódz na 2007r.,
- zestawienie tabelaryczne planowanych wydatków budżetu Gminy Inowłódz na 2007r.,
- plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej, dotacji celowych na 2007r.,
- plan przychodów i wydatków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- przychody i wydatki Zakładu Usług Komunalnych w Inowłodzu
- wykaz dotacji przedmiotowych z budżetu Gminy na rok 2007
- wykaz dotacji podmiotowych z budżetu Gminy na 2007 rok
- plan nakładów inwestycyjnych na 2007r.,
- informację w zakresie prognozy długu publicznego na lata 2007 – 2012
- część opisową do projektu oraz informację o stanie mienia komunalnego

W wyniku analizy przedłożonego projektu wraz z materiałami towarzyszącymi Skład Orzekający stwierdził, że projekt budżetu został opracowany zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, niemniej jednak zwraca uwagę na następujące kwestie:

Mając na względzie zawarte zapisy § 15 projektu uchwały budżetowej w zakresie upoważnień organu wykonawczego, Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 184 ust.2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 18 ust.2 pkt 9 lit. „d” ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań na pokrycie przejściowego deficytu budżetu powinno wskazywać jednoznaczne tytuły tych zobowiązań odzwierciedlone w treści przedłożonego projektu. Projekt uchwały budżetowej wskazuje źródła planowanych do zaciągnięcia zobowiązań którymi są pożyczki i kredyty, nie przewiduje emisji papierów wartościowych – zatem, § 15 projektu uchwały powinien brzmieć: „Upoważnia się Wójta Gminy do:

1. zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do wysokości 500.000 zł
2. zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków do wysokości kwot zapisanych w budżecie na rok 2007
3. zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania gminy i termin zapłaty upływa w roku następnym
4. dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.”

Skład Orzekający informuje również, że zawarcie upoważnienia dla wójta do zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych na pokrycie przejściowego deficytu budżetu wiąże się z możliwością ustalenia przez radę gminy maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym (art. 18 ust.2 pkt 9 lit. d).

Nadto, dla zapewnienia spójności zapisów uchwały , Skład Orzekający wskazuje, że:

- mając na względzie przychody określone w zał. nr 4 do projektu - w § 3 projektu uchwały należy wskazać źródło pokrycia deficytu budżetu gminy odpowiadające zapisom tegoż załącznika.

- w § 15pkt 2 lit a) projektu wprowadzono upoważnienie dla Wójta Gminy nie mające odzwierciedlenia w treści przedłożonego projektu budżetu

- w § 14 projektu **należy ustalić limity zobowiązań** z tytułu zaciąganych a) **kredytów i pożyczek krótkoterminowych** na pokrycie przejściowego deficytu budżetu do wysokości b) kredytów **długoterminowych** na pokrycie

planowanego deficytu do wysokości c) spłatę rat wcześniej zaciągniętych pożyczek długoterminowych do wysokości

Skład Orzekający informuje, że **przy ustalaniu w uchwale budżetowej limitu zobowiązań**, o którym mowa w art. 184 ust.1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, dotyczących zaciąganych kredytów i pożyczek, na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów – należy uwzględnić, że zobowiązania z powyższych tytułów obejmują wszystkie świadczenia do jakich będzie zobowiązana Gmina w związku z zawartymi umowami. W konsekwencji limit zobowiązań, o którym mowa w art. 184 ust.1 pkt 9 u.f.p. dotyczy wszystkich zobowiązań, jakie wynikać będą z zawartych umów, tj. zobowiązań o charakterze podstawowym (np. zobowiązanie do spłaty kwoty głównej kredytu, pożyczki) oraz zobowiązań związanych z kosztami udzielenia kredytu, pożyczki (w szczególności w postaci prowizji, opłat i zabezpieczeń ponoszonych w związku z udzielanym kredytem, pożyczką, itp) W związku z powyższym, że w projekcie zakłada się zaciąganie zobowiązań z tytułu pożyczek krótkoterminowych na pokrycie przejściowego deficytu budżetu oraz kredytów długoterminowych na pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań– w limicie zobowiązań określonym w uchwale budżetowej oraz w prognozie długu należy również uwzględnić odsetki odpowiednio: od planowanych do zaciągnięcia zobowiązań długoterminowych, od planowanych do spłaty w ciągu roku zaciąganych zobowiązań krótkoterminowych. (patrz też: art.169 ust.1 pkt 1 u.f.p.)

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 166 oraz art.184 ust.1 pkt 2 lit.b i pkt 5 ustawy o finansach publicznych w uchwale budżetowej należy określić odrębnie limity wydatków inwestycyjnych planowanych do realizacji na dany rok budżetowy oraz limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne (w przypadku planowania do realizacji zadań inwestycyjnych wieloletnich). Natomiast z § 3 projektu wynika, że ustalone zostały limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne w latach 2007-2009 obejmujące jednocześnie limity wydatków inwestycyjnych planowanych do realizacji na 2007 rok, co nie znajduje odzwierciedlenia w treści zapisów zawartych w załącznikach 3 i 3a do projektu. Z przedłożonego projektu budżetu wynika, że gmina realizować będzie w roku budżetowym 2007 tylko zadania inwestycyjne roczne. Zatem, zapis § 3 projektu uchwały budżetowej jest wadliwy – powinien odnosić się tylko do określenia limitów wydatków inwestycyjnych realizowanych w roku 2007.

Zgodnie z § 4 projektu uchwały Rady Gminy w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2007r.- źródłem pokrycia planowanego deficytu budżetu Gminy ustalonego na kwotę 399.408 zł będą kredyty i pożyczki. Z § 14 projektu wynika, że deficyt w wysokości 399.408 zł pokryty będzie kredytami i pożyczkami w kwocie 399.408 zł.

Z załącznika o nr 4 wynika, że Gmina planuje zaciągnąć kredyt w wysokości 449.408 zł, i planuje spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 50.000 zł. Oznacza to, że planowany do zaciągnięcia kredyt bankowy w kwocie 449.408 zł, ma służyć jednocześnie pokryciu planowanego deficytu oraz spłacie rozchodów budżetu. W związku z powyższym, należy doprowadzić do zgodności z zapisami § 3 i §14 projektu uchwały postanowienia załącznika nr 3a w zakresie planowanych przychodów budżetu, bowiem z postanowień tych zapisów wynika, że planowany do zaciągnięcia kredyt w wysokości 449.408 zł służyć będzie realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu budowy ścieżki rowerowej i budowy kanalizacji sanitarnej w Spale Osiedle Ogród. Natomiast w § 3 projektu uchwały postanowiono, że zaciągany kredyt zostanie przeznaczona na pokrycie deficytu budżetu, który wynosi 399.408 zł, z czego wynika, że pozostała kwota zaciąganego kredytu w wysokości 50.000 zł (449.408 zł - 399.408 zł) powinna zostać przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niezgodny z postanowieniami projektu uchwały Rady Gminy pozostaje załącznik nr 3a – plan inwestycyjny na 2007r. w którym w źródłach finansowania inwestycji wskazano kredyt długoterminowy w łącznej kwocie 449.408 zł. Przy powyższym Skład Orzekający przypomina, że planowany deficyt budżetu może zostać sfinansowany przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kredytów i pożyczek, prywatyzacji majątku, nadwyżki budżetu z lat ubiegłych lub wolnych środków (art. 168 ust.2 ustawy). Ustawa o finansach publicznych określa również cele na jakie jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki.

Art. 82 ustawy o finansach publicznych pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na zaciąganie kredytów i pożyczek wyłącznie na finansowanie planowanego deficytu budżetu, pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Oznacza to, że przeznaczając planowany do zaciągnięcia kredyt długoterminowy w całości na realizację zadań inwestycyjnych, brak jest pokrycia wykazanych w budżecie rozchodów, co prowadzi do naruszenia zasady równowagi budżetowej określonej w art. 168 u.f.p. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje również, że brak precyzyjności zapisów uchwały budżetowej stanowi naruszenie przepisów art. 184 ustawy o finansach publicznych.

Z informacji opisowej jak i planu wydatków budżetu ujętych w dz.010, rozdz.01095 wynika, że zaplanowano wydatki na wapnowanie gleb w wysokości 1.500 zł. Zgodnie z art.20 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. z 2004 roku Dz.U. nr 121, poz.1266 z późn. Zm.) osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi dokonuje organ wymieniony w art.5 ustawy przy wykorzystaniu

środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Z powyższego wynika, że planowanie wydatków na wapnowanie gleb jest możliwe tylko w sytuacji uzyskania środków na ten cel z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Jak wynika z przedłożonego projektu w dochodach budżetu nie przewidziano otrzymania dotacji z Funduszu, zatem ujęty w rozdziale 01095 wydatek na wapnowanie gleb nie znajduje podstaw prawnych.

Ponadto, Skład Orzekający podkreśla, że w świetle obowiązujących w tym względzie przepisów - obowiązek rekultywacji gruntów polegająca na poprawieniu jej właściwości chemicznych obciąża osobę, która spowodowała utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów (tj. właściciela tego gruntu). Od obowiązku tego właściciel gruntu nie może się uwolnić – niezależnie od przyjętego systemu realizacji rekultywacji, poniesionych kosztów, zawartych umów i innych okoliczności prawnych i faktycznych. Jest to bowiem obowiązek bezwzględny, którego nie można przenieść na inny podmiot (bez przeniesienia praw do gruntów).

Skład Orzekający informuje również, że w dniu 16 listopada 2006 roku uchwalona została ustawa o opłacie skarbowej (Dz.U. nr 225, poz.1635) , którą wprowadzono zmiany obowiązujące od 1 stycznia 2007 roku, między innymi:

- w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U z 2006r. nr 121, poz.844) polegające na wyeliminowaniu możliwości wprowadzenia przez radę gminy opłaty administracyjnej
- w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80 poz,717 z późn. Zm.) polegające na objęciu opłatą skarbową czynności urzędowych w zakresie wydania wypisu i wyrysów ze studium lub planu zagospodarowania przestrzennego
- w ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz.1966 z późn. Zm.) będące konsekwencją braku możliwości wprowadzenia przez radę gminy opłaty administracyjnej – polegające na wyłączeniu z dochodów budżetu gminy wpływów z opłaty administracyjnej;

jak również (ustawą o opłacie skarbowej) wykreśleniu z katalogu przedmiotów objętych opłatą skarbową podań i załączników od podań oraz zniesieniu znaków opłaty skarbowej od urzędowych blankietów wekslowych.

Skład Orzekający informuje, że w dniu 29 grudnia 2006 roku weszła w życie ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W myśl art.25 tej ustawy – ustawa ma zastosowanie do wykonywania uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na rok 2007 z zastrzeżeniem ust.2-4 tego artykułu. Oznacza to, że podziału dochodów i wydatków budżetu odpowiednio: na bieżące i majątkowe, w brzmieniu nadanym przepisami art. 165 a i art. 184 ust.1 pkt 1 ustawy zmienionej w art. 1 cyt. ustawy stosuje się po raz pierwszy do opracowania uchwały budżetowej na rok 2008. Jednakże, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może postanowić o

zastosowaniu przepisów art. 165 a i 184 ust.1 pkt 1 ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą do opracowania uchwały budżetowej na rok 2007.

Mając na względzie ustawowy obowiązek organu wykonawczego w zakresie opracowania prognozy długu na koniec roku budżetowego i lata następne, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o którym mowa w art. 180 u.f.p., w szczególności w zakresie zobowiązań związanych z kosztami udzielanych jednostce samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek), Skład Orzekający załącza do opinii zmieniony w tym zakresie projekt prognozy długu do ewentualnego wykorzystania.

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

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

**Przewodniczący
Składu Orzekającego**

mgr Urszula Wiktorowska