

**Uchwała nr V/20/07**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**z dnia 18 stycznia 2007r. roku**  
**w sprawie opinii dotyczącej projektu budżetu Gminy Zduńska Wola**  
**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

uchwała, co następuje:

§ 1

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

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Zduńska Wola projekt budżetu gminy na 2007 rok obejmujący uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu, plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem deficytu budżetu i/lub spłatą zobowiązań wraz z objaśnieniami. Do projektu budżetu załączona została prognoza łącznej kwoty długu gminy na koniec roku budżetowego i lata następne oraz informacja o stanie mienia komunalnego.

W wyniku analizy projektu budżetu oraz materiałów towarzyszących Skład Orzekający stwierdził, że został on opracowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych ( Dz.U. nr 249, poz.2104 ).

Niemniej jednak w przedłożonym projekcie Skład Orzekający dopatrzył się następujących nieprawidłowości:

W projekcie uchwały Rady Gminy w sprawie uchwalenia budżetu gminy Zduńska Wola na 2007r. w § 1 określono planowane dochody budżetu gminy w kwocie 16. 313. 372zł. a w § 2 uchwały planowane wydatki budżetu gminy w kwocie 15. 704.872zł. Jak wynika z załączników nr 1 i 2, do których odsyłają postanowienia odpowiednio § 1 i § 2 projektu uchwały, są to kwoty dochodów i wydatków Gminy w zakresie zadań własnych. Natomiast postanowienia w zakresie planowanych dochodów i wydatków budżetu Gminy w zakresie zadań zleconych

zawarte zostały w § 5 projektu uchwały, przy czym w paragrafie tym nie wskazano kwot tych dochodów i wydatków, a tylko odesłano do treści załączników o nr 1a i 2a. Przy powyższym Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 184 ust.1 pkt 1 i 2 oraz pkt 13 ustawy o finansach publicznych (w brzmieniu obowiązującym przed zmianą ustawy dokonaną w dniu 8 grudnia 2006r.) uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego winna określać prognozowane dochody oraz wydatki tej jednostki, a także dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Biorąc pod uwagę fakt, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zalicza dotacje z budżetu państwa do dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art.3), a art. 167 ustawy o finansach publicznych w ust. 2 określa przeznaczenie wydatków budżetowych oraz, że obie te ustawy posługują się pojęciem dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego, postanowienia art. 184 ust. 1 pkt 1,2 i 13 ustawy o finansach publicznych należy rozumieć, jako obligujące przede wszystkim do określenia w treści uchwały budżetowej w jednej kwocie odpowiednio wszystkich prognozowanych dochodów budżetu i planowych wydatków oraz wyszczególnienia w ich ramach dochodów i wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej (np. także w formie odrębnego postanowienia uchwały i załącznika do uchwały). Takie ujęcie dochodów i wydatków budżetu Gminy znajduje odzwierciedlenie w objaśnieniach do projektu budżetu.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje, że w § 2 ust.2 projektu uchwały nieprawidłowo wykazano kwotę 3.337.000zł. planowanych wydatków inwestycyjnych. Jak wynika z załącznika nr 2 do projektu uchwały budżetowej wydatki inwestycyjne Gminy zaplanowano w kwocie 4.137.000zł., na które składają się wydatki zaplanowane w dziale 010, rozdziale 01010 w kwocie 20.000zł., w dziale 600, rozdziale 60016 w kwocie 800.000zł., w dziale 801, rozdziale 80101 w kwocie 1.357.000zł. oraz w dziale 900, rozdziale 90001 w kwocie 1.960.000zł. Kwoty wydatków inwestycyjnych ujętych w załączniku nr 2 mają odzwierciedlenie w załącznikach inwestycyjnych o nr 3, 4, 5 i 6.

Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność doprecyzowania zapisów załącznika nr 6 do projektu uchwały, zgodnie z którym jednym ze źródeł finansowania budowy kanalizacji sanitarnej we wsi Czechy jest wkład ludności w kwocie 150.000zł. Zgodnie z obowiązującymi przepisami mieszkańcy gminy mogą partycypować w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ewentualnie z własnej inicjatywy poprzez wnoszenie dobrowolnych wpłat (np. darowizny). Natomiast z analizy załącznika nr 1 do projektu uchwały oraz objaśnień do budżetu (str. 3) wynika, że zaplanowana kwota 150.000zł. stanowi dochód budżetu Gminy z tytułu świadczonych usług tj. odpłatności za przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. W tym przypadku wykazane w załączniku nr 6 środki nie mogą być kwalifikowane jako wkład ludności w budowę kanalizacji. Zasady na jakich właściciel nieruchomości może wnioskować o przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz zasady ponoszenia przez niego kosztów przyłącza określa ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Na gruncie tej ustawy środki te nie mogą być uznawane za partycypację mieszkańców

w realizację infrastruktury gminnej, skutkującą zaliczeniem jej na poczet opłaty adiacenckiej lub uznaniem za darowiznę na rzecz gminy.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że w załączniku nr 4 „Nakłady na inwestycje w dziale transport w 2007r.” zaplanowano wariantowo realizację dwóch inwestycji drogowych w zakresie modernizacji dróg tj. inwestycje pod nazwą „Czechy (droga dookoła szkoły i do kaplicy)” oraz „Tymienice (od drogi powiatowej do Cieleckich i Piekarni)” o planowanych nakładach każda po 800.000zł., przy czym w wydatkach budżetu ( załącznik nr 2 do budżetu) na zadania inwestycyjne w dziale 600, rozdziale 60016 zaplanowano kwotę 800.000zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenie możliwości wyboru przez organ wykonawczy Gminy - w ramach planowanego limitu wydatków – realizacji jednego z dwóch zadań inwestycyjnych, narusza określoną w art. 18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, wyłączną kompetencje Rady Gminy do uchwalania budżetu, wyrażającą się między innymi w uprawnieniu do ustalania zadań inwestycyjnych finansowanych z budżetu gminy. Wariantowe ujęcie realizacji inwestycji nasuwa także wątpliwości co do faktycznego limitu wydatków ustalonego w budżecie dla inwestycji drogowych. Zgodnie bowiem z ustawą o finansach publicznych uchwalone w budżecie wydatki stanowią nieprzekraczalny limit i mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w uchwale budżetowej (por: art. 35 ust. 1 w związku z art. 34 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych ). Stąd dla zapewnienia zgodnego z prawem uchwalenia oraz prawidłowego wykonywania budżetu Gminy w trakcie roku budżetowego, niezbędnym jest doprowadzenie do zgodności pomiędzy treścią załącznika nr 4 do budżetu, a limitem wydatków wykazany w załączniku nr 2 do budżetu poprzez wskazanie tej inwestycji, która będzie realizowana w trakcie roku budżetowego.

Skład Orzekający stwierdził również rozbieżności danych wykazanych w załączniku o nr 5 „Plan nakładów na inwestycje w dziale oświata i wychowanie w 2007r.” i nr 5a „Wieloletnie programy inwestycyjne w dziale oświata i wychowanie w latach 2007-2009”, w odniesieniu do okresu realizacji inwestycji. W załączniku nr 5 wykazano okres realizacji inwestycji w latach 2005 – 2008, a w załączniku inwestycji wieloletnich w latach 2005 – 2009. Przy powyższym Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 166. 1. uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne. Zadania te ujmowane są w załączniku, który powinien zawierać: nazwę i cel programu, projektu lub zadania; jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie programu, projektu lub zadania; okres realizacji i łączne nakłady finansowe; wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach. W związku z powyższym nie istnieje potrzeba dwukrotnego wykazywania w budżecie inwestycji wieloletnich tj. w załączniku inwestycji wieloletnich i w załączniku inwestycji rocznych.

W § 4 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu ustalono rezerwę celową z przeznaczeniem na wydatki bieżące w kwocie 50.000zł. Z analizy załącznika nr 2 do projektu budżetu wynika, że rezerwa ta została sklasyfikowana w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 Szkoły podstawowe. Z uwagi na fakt, że uchwała w sprawie uchwalenia budżetu oraz załącznik nr 2 – plan wydatków na 2007r. stanowią integralną część budżetu Gminy, dane w nich

wykazywane powinny być ze sobą zgodne. Należy zatem treść § 4 uzupełnić o postanowienia identyfikujące przeznaczenie środków z rezerwy celowej.

W załączniku nr 8 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu ustalono plan finansowy dla dotacji celowej przekazywanej Miastu na utrzymanie 4 filii Biblioteki Miejskiej w związku z powierzeniem zadań z zakresu kultury w drodze porozumienia (str.9 objaśnień do projektu budżetu). Dotacja w kwocie 67.200zł. sklasyfikowana jest w dziale 921, rozdziale 92116. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z art. 184 ust. 1 pkt 15 ustawy o finansach publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego określa się dochody i wydatki związane z realizacją zadań realizowanych w drodze porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, ale zapis ten odnosi się do tych jednostek samorządu, które przyjmują realizację takiego zadania i będą ponosić z tego tytułu wydatki. Zgodnie bowiem z art. 74 gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki gminy związane z powierzonymi jej zadaniami, a gmina zlecająca zadanie ma obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W związku z powyższym wydatkiem jednostki samorządu terytorialnego przekazującej zadanie do realizacji jest wyłącznie przyznana dotacja. Z tego względu, stosownie do art. 184 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny zostać określone wyłącznie kwoty dotacji przekazywane innym jednostkom samorządu terytorialnego.

W załączonej do projektu budżetu informacji o stanie mienia komunalnego nie zawarto, wymaganych art. 180 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach, danych o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że w wydatkach budżetu sklasyfikowanych w dziale 600, rozdziale 60016 nieprawidłowo zsumowano kwotę wydatków rozdziału, a w załączonej do projektu budżetu prognozie długu kwota planowanych wydatków w roku 2007r. nie odpowiada wynikającej z projektu uchwały budżetowej.

Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że dane wykazane w objaśnieniach do projektu budżetu, są niezgodne z danymi wynikającymi z przedłożonego projektu budżetu oraz są wzajemnie sprzeczne. Przykładowo z informacji w zakresie wydatków bieżących Gminy wykazanych na str. 5 objaśnień wynika, że wydatki te stanowią kwotę 12.087.872zł., w tym na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą 9.186.610zł. Natomiast uwzględniając, że planowane wydatki budżetu „ogółem” stanowią kwotę 19.249.700zł. a wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne zaplanowane zostały na łączną kwotę odpowiednio: 4.137.000zł. i 70.000zł., na wydatki bieżące budżetu zostaje przeznaczona ogółem kwota 15.042.700zł. Natomiast wyłączając z wydatków bieżących kwotę 3.544.828zł. wydatków na realizację zadań zleconych, wydatki bieżące budżetu na zadania własne stanowią kwotę 11.497.872zł. Także wykazana w ramach wydatków bieżących kwota 9.186.610zł. z przeznaczeniem na finansowanie zadań w działach „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza” została zawyżona o kwotę wydatków inwestycyjnych. Wydatki bieżące w obu tych działach stanowią

kwotę 7.829.610zł. Ponadto kwota 9.186.610zł. została wykazana na str. 6 objaśnień jako kwota wydatków bieżących budżetu, z których finansowane są między innymi wydatki na rzecz izb rolniczych, utylizacji zwierząt, zadania oświatowe itp. W objaśnieniach wykazano także rezerwę ogólną budżetu w kwocie 110.000zł., a faktycznie na tę kwotę składają się środki zaplanowane w rezerwach ogólnej (60.000zł.) i celowej (50.000zł.).

Skład Orzekający informuje, że w związku z wejściem w życie w dniu 16 listopada 2006 roku ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. nr 225, poz.1635) przy uchwalaniu budżetu roku 2007r. należy wziąć pod uwagę zmiany obowiązujących przepisów wprowadzonych tą ustawą, a między innymi ustawy 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 oraz ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz.1966 z późn. Zm.) polegające na wyłączeniu z dochodów budżetu gminy wpływów z opłaty administracyjnej. Wpływy z opłaty administracyjnej za czynności urzędowe zaplanowane zostały w dziale 756, rozdziale 75616, § 0450 w kwocie 10.000zł.

Biorąc pod uwagę zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego wątpliwości dotyczące wykazywania danych w zakresie prognozy długu we „wzorze prognozy długu” zamieszczonym na stronach internetowych - Skład Orzekający wychodząc naprzeciw oczekiwaniom - załącza do opinii projekt prognozy długu do ewentualnego wykorzystania.

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

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**