

**Uchwała nr V/235/05**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**z dnia 15 grudnia 2005 roku**  
**w sprawie opinii dotyczącej projektu budżetu Miasta w Zduńskiej Woli**  
**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:

- |                               |                  |
|-------------------------------|------------------|
| <b>1. Małgorzata Michałek</b> | <b>- członek</b> |
| <b>2. Beata Kaczmarek</b>     | <b>- członek</b> |
| <b>3. Iwona Kopczyńska</b>    | <b>- członek</b> |

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje **pozytywnie z istotnymi uwagami** projekt budżetu Miasta w Zduńskiej Woli na 2006 rok .

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Prezydenta Miasta w Zduńskiej Woli projekt uchwały budżetowej gminy na 2006 rok, obejmujący następujące dokumenty:

- projekt uchwały Rady Miasta w Zduńskiej Woli w sprawie uchwalenia budżetu na 2006 rok;
- zestawienie tabelaryczne planowanych dochodów i przychodów budżetu;
- zestawienie tabelaryczne planowanych wydatków i rozchodów budżetu;
- projekt planu inwestycyjnego na 2006 r.;
- plan wydatków związanych z wieloletnimi programami inwestycyjnymi na lata 2005-2009;
- wykaz dotacji dla samorządowych instytucji kultury;
- plan finansowy Miejskiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2006 r.;
- prognozowany stan zadłużenia Miasta w latach 2005-2008 ;
- plan dochodów związanych z realizacją zadań zleconych podlegających przekazaniu do budżetu państwa ;
- objaśnienia do projektu budżetu;
- informację o stanie mienia komunalnego.

W wyniku analizy projektu uchwały oraz materiałów towarzyszących Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały budżetowej został opracowany zgodnie z

przepisami ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2003 roku Dz.U. nr 15, poz.148 z późn. zm.) i przedłożony Radzie Miejskiej i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w ustawowo wyznaczonym terminie.

Jednocześnie, Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości::

1/ Z informacji opisowej oraz załącznika nr 3 do uchwały budżetowej „ plan inwestycyjny na 2006 rok”, wynika że Miasto Zduńska Wola w roku 2006 realizować będzie programy i projekty z udziałem środków z budżetu UE w wysokości **10.448.000 zł**, z czego środki z budżetu krajowego 4.086.700 zł, środki strukturalne – 6.361.300 zł, o ile pozytywnie zweryfikowane zostaną wnioski zgłoszone o dofinansowania środkami Unii Europejskiej.

Skład Orzekający przypomina, że w budżecie możliwe jest ujęcie projektów przewidzianych do realizacji w 2006 roku współfinansowanych z środków strukturalnych lub Funduszu Spójności tylko wówczas, gdy zostały one zatwierdzone, a instytucja zarządzająca (pośrednicząca) podpisała z Miastem umowę o dofinansowanie projektu. Zabezpieczone kwoty wydatków w budżecie obejmują wówczas całkowitą wartość projektów określonych umową. Do uchwały budżetowej sporządza się także odrębny załącznik określający wydatki na programy i projekty ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności zgodnie z art. 124 ust. 1 pkt. 4 a ustawy o finansach publicznych.

Mając na względzie powyższe przypomnieć należy , że warunkiem ujęcia w uchwalonym budżecie Miasta realizacji wymienionych projektów jest ich pełne zabezpieczenie finansowe dochodami własnymi budżetu oraz przychodami zwrotnymi. **Zatem, budżet Miasta Zduńska Wola przedłożony w wersji zaproponowanej projektem - może zostać uchwalony dopiero po podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu dot. realizacji zadania pn.: „Przebudowa ciągu komunikacyjnego ulic powiatowych w granicach administracyjnych Miasta ul Szadkowska, Juliusza, Plac Wolności, Kościelna, Złota, Widawska”, „Termomodernizacja budynku SP nr 10”, „Termomodernizacja Przedszkola nr 4”. – bowiem w obecnym kształcie relacja deficytu budżetu stanowiącego **15.327.198 zł** wynosi **22,95% do dochodów**, co ze względu na wartość relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto (obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie ogłoszenia kwot i relacji, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o finansach publicznych M.P. nr 30, poz. 429) **stanowiąc będzie naruszenie** obowiązujących w 2006 roku reguł ostrożnościowych, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi **relacja deficytu budżetu Miasta do dochodów nie może przekroczyć 20%**.**

2/ W załączniku nr 3 projektu budżetu - plan zadań inwestycyjnych na 2006r. oraz w objaśnieniach do projektu budżetu odnoszących się do planu inwestycyjnego na rok 2006 wykazano, że w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, Miasto zaplanowało z środków własnych realizację dwóch zadań inwestycyjnych: inwestycję na drogach powiatowych pn. „Przebudowa ciągu komunikacyjnego ulic powiatowych w granicach

administracyjnych Miasta: ul. Szadkowska, Juliusza, Plac Wolności, Kościelna, Złota, Widawska” oraz zadania inwestycyjnego na terenach osiedli mieszkaniowych Towarzystwa Budownictwa Społecznego i Spółdzielni Mieszkaniowej pn. „Modernizacja wewnętrznych dróg osiedlowych i odwodnienie terenu przy budynkach ul. Kilińskiego 29,31,33,35,37 o wartości 300.000zł.

Przy powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę, że zasady finansowania dróg publicznych, między innymi gminnych i powiatowych, określone zostały w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997r. o finansowaniu dróg publicznych oraz ustawie z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych. Stosownie do dyspozycji art. 2 ust. 2 oraz ust. 1 pkt 3 ustawy o finansowaniu dróg zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania dróg gminnych finansowane są z budżetu gminy, natomiast zadania realizowane na drogach powiatowych finansowane są przez samorząd powiatowy. Zaplanowaną w projekcie budżetu inwestycję na drodze powiatowej należy zaliczyć do zadań z zakresu właściwości powiatu na terenie, którego położona jest droga. Z tego względu jej przebudowa należeć będzie do zadań tego powiatu, który zobowiązany jest do finansowania budowy, przebudowy lub remontu drogi, a więc powiatu który jest zarządcą drogi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (por: art. 4 pkt 6, art. 19 ust.1, art. 20 ustawy o drogach publicznych).

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że przyjęty sposób finansowania przebudowy dróg powiatowych ustalony na podstawie przedłożonych Izbie porozumień zawartych pomiędzy Powiatem Zduńskowolskim a Miastem Zduńska Wola nie odpowiada obowiązującym przepisom prawa ( porozumienie z dnia 30 listopada 2004r. oraz z dnia 6 czerwca 2005r. wraz z aneksem z dnia 6 grudnia 2004r.).

Mając na względzie obowiązujące przepisy Miasto może realizować zadania z zakresu właściwości powiatu na podstawie porozumień zawartych z tym powiatem i po otrzymaniu środków finansowych w wysokości koniecznej do wykonywania tych zadań (por: art. 8 ust.2a i ust.3 ustawy o samorządzie gminnym). Miasto może także udzielić powiatowi pomocy w formie finansowej lub rzeczowej (art. 10 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 117a ustawy o finansach publicznych). Zakres pomocy udzielanej z budżetu Miasta określa wówczas Rada Miasta (art. 111 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych). Zaplanowanie w budżecie Miasta wydatków na drogi powiatowe będzie możliwe również w przypadku, gdy Miasto przejmie na podstawie porozumienia, określającego między innymi wzajemne rozliczenia finansowe, zarządzanie drogą powiatową (por: art.. 19 ust.4 ustawy o drogach).

Nie jest zatem możliwe – na podstawie przedłożonych porozumień – zobowiązanie się Miasta do pokrywania ze środków własnych kosztów realizacji inwestycji powiatowych.

Ponadto Skład Orzekający przypomina, że ewentualne wydatki na realizację inwestycji na drogach powiatowych winny być klasyfikowane w dziale 600, rozdziale 60014 Drogi publiczne powiatowe.

W odniesieniu do dróg osiedlowych, które zgodnie z art. 8 ust.1 - 3 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych jako drogi wewnętrzne nie są zaliczane

do kategorii dróg gminnych, należy wskazać, że finansowanie ich budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i oznakowania należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku – do właściciela terenu. Z tego też względu, w sytuacji gdy zarządcą lub właścicielem terenu, na którym zlokalizowane są drogi osiedlowe, jest TBS lub SM nie istnieją podstawy prawne do finansowania przebudowy tych dróg z budżetu Miasta.

3/ W objaśnieniach do projektu budżetu w części dotyczącej opisu zadań oraz wydatków i rozchodów budżetu w 2006r. (str. 33) wykazano, że w dziale 851 Ochrona Zdrowia, rozdziale 85195 Pozostała działalność w § 4300 zakup usług pozostałych zaplanowano wydatki w kwocie 4.800zł. z przeznaczeniem na dzierżawę pomieszczeń w celu zwiększenia dostępności usług zdrowotnych dla mieszkańców Miasta. Jak wynika z przedłożonej Izbie umowy z dnia 30 grudnia 2004r. zawartej pomiędzy Miastem Zduńska Wola a SPZOZ w Zduńskiej Woli oraz aneksu do umowy z dnia 1 kwietnia 2005r. Miasto wynajmuje pomieszczenia od SPZOZ dla potrzeb świadczeniodawców realizujących podstawową opiekę zdrowotną dla mieszkańców Miasta.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zasady realizowania przez Miasto zadań z zakresu ochrony zdrowia określa ustawa z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. nr 91, poz. 408), zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć zakłady opieki zdrowotnej i finansować ich działalność w formie dotacji ( por: art. 8 w związku z art. 35 i 55 ustawy) oraz mogą także udzielać zamówień na świadczenia zdrowotne na zasadach przewidzianych w art. 35 ustawy tj. w drodze otwartego konkursu ofert. W związku z powyższym brak jest podstaw prawnych dla realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia w formie wynajmu pomieszczeń i ponoszenia z tego tytułu z budżetu Miasta kosztów wynajmu oraz pozostałych opłat związanych z przedmiotem najmu (§ 6 umowy) w celu udostępniania pomieszczeń świadczeniodawcom realizującym podstawową opiekę zdrowotną.

4/ W objaśnieniach do projektu budżetu w części dotyczącej opisu zadań oraz wydatków i rozchodów budżetu w 2006r. (str. 69 ) wykazano, że w dziale 750 Administracja , rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano wydatki w kwocie 10.000zł. z przeznaczeniem na oznakowanie ścieżek rowerowych oraz w kwocie 200.000zł. z przeznaczeniem na promocję Miasta poprzez sport. Wobec braku szczegółowych objaśnień do tych wydatków wątpliwości Składu Orzekającego rodzi czy finansowane zadania mają faktycznie związek z promocją Miasta. Skład Orzekający nie neguje – co do zasady – możliwości ponoszenia przez Miasto wydatków na realizację tych zadań, niemniej jednak bez wykazania, że służą one bezpośrednio promocji Miasta nie mogą być one finansowane ze środków przeznaczonych na promocję . Wówczas realizację takich zadań należy ująć i finansować z innych działów budżetu.

5/ Mając na względzie planowane do realizacji w latach 2006-2009 zadanie pn.” Budowa sali widowiskowej” w ramach tzw.” Partnerstwa Publiczno -

Prywatnego, Skład Orzekający informuje, że 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 dodano art. 166a, zgodnie z którym 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, obejmujący:

- 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.

***W związku z wejściem z dniem 1 stycznia 2006 roku ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, należy przy uchwalaniu budżetu na 2006 rok zwrócić uwagę na następujące regulacje:***

- 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**;
- w odniesieniu do wskaźnika dotyczącego łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego, który nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki - zgodnie z **art. 170 ust. 4** **nie mają zastosowania wyłączenia określone w ust.3 w zakresie emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności UE** już po zakończeniu realizacji i ostatecznym rozliczeniu programu, projektu lub zadania współfinansowanego ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej.
- W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej w zakresie możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości dołączonej do budżetu kwoty długu, zgodnie z **art. 172 w ust. 3** jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek dokonania zmiany uchwały budżetowej tak, aby zostały zachowane relacje określone w art. 169 i 170.
- **art. 174 ust. 2 i 3** - 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.
- **art. 184** - zmianie ulega zakres i treść uchwały budżetowej, w szczególności należy zwrócić uwagę na określenie w uchwale:

- **wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym**, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- źródeł pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- wydatków 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)
- **limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 82 ust. 1,**
- **upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań 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) oraz **z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym;**
- zakresu i kwoty dotacji przedmiotowych;
- **zakresu i kwoty dotacji celowych na finansowanie kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w art. 24 ust. 5; (zakłady budżetowe)**
- **dotacji innych niż określone w pkt 11 i 12, przekazywanych 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), **związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;**

Jednocześnie, Skład Orzekający wskazuje na :

- art. 11 pkt 4 zgodnie z którym, państwowy dług publiczny tworzą również wymagalne zobowiązania wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub **ostatecznych decyzji administracyjnych, uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.**
- **art. 24 ust. 2** - 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.

- **art. 25 ust. 5** - 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.
- **art. 30** - 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 pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 art.82, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.
- **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.
- **art. 167 ust. 2 pkt 5 i art. 175** - 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.
- 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;

**Opinię Składu Orzekającego o projekcie budżetu Miasta w Zduńskiej Woli sformułowaną w niniejszej uchwale stosownie do dyspozycji normy art.121 ust.2 ustawy o finansach publicznych Prezydent Miasta jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, Radzie Miasta w Zduńskiej Woli.**

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***