

Uchwała nr V/55/2011
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 15 lutego 2011 roku
w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu
Gminy Będków na 2011 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. Małgorzata Michałek - przewodnicząca
2. Roman Drozdowski - członek
3. Wojciech Newereńczuk - członek

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje **pozytywnie** projekt budżetu Gminy Będków na 2011 rok **z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Będków zgodnie z art. 238 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. NR 157, poz. 1240 z późn. zm.) projekt budżetu na 2011 rok wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi.

Skład Orzekający opiniując projekt budżetu wziął pod uwagę w szczególności: treść projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu, wysokość planowanych dochodów i wydatków budżetu, wielkość planowanej nadwyżki deficytu budżetu oraz przychodów i rozchodów budżetu związanych z finansowaniem planowanego deficytu i spłatą wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z prognozą kwoty długu.

W wyniku analizy projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały został opracowany – co do zasady – zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

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

1. § 5 ust.1 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy stanowi o utworzeniu w budżecie rezerwy ogólnej w wysokości 7.000,00 zł, wynoszącej 0,07% wydatków budżetu, planowanych - stosownie do § 3 projektu uchwały budżetowej - w wysokości 10.400.000,00 zł, podczas gdy z dyspozycji art. 222 ust.1 ustawy o finansach publicznych

wynika obowiązek utworzenia w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rezerwy ogólnej, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. W związku z czym minimalna kwota rezerwy ogólnej powinna wynosić 10.400,00 zł.

2. W § 5 ust.2 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy utworzono rezerwę celową z przeznaczeniem na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 5.000,00 zł. Zgodnie jednak z art. 26 ust.4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.) - w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5 % wydatków budżetu JST, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. W Gminie Będków minimalna kwota rezerwy na powyższy cel wynosić powinna 15.820,94 zł.
3. W § 19 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy wystąpiła oczywista omyłka pisarska poprzez upoważnienie Wójta Gminy do dokonywania określonych czynności w roku budżetowym 2010 zamiast w roku budżetowym 2011.
4. W § 19 ust.1 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy upoważnia się Wójta Gminy do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami, w zakresie, np. wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy. Natomiast upoważnienie powinno być skonstruowane w sposób konkretny, a nie przykładowy, gdyż nie można domniemywać zakresu uprawnień organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie. W związku z czym Skład Orzekający proponuje następujące brzmienie przywołanego postanowienia uchwały w sprawie uchwalenia budżetu: „upoważnia się Wójta Gminy w roku budżetowym 2010 do dokonywania zmian w planie wydatków w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy w ramach działu”.
5. W § 19 ust.4 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu upoważnia się Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań na sfinansowanie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne do wysokości określonej w załączniku nr 5 do uchwały. Natomiast upoważnienie o tym zakresie nie powinno być udzielane w uchwale budżetowej, gdyż stosownie do dyspozycji art. 228 ust.1 ustawy o finansach publicznych przedmiotowe upoważnienie powinno wynikać z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Limit zobowiązań, do którego organ wykonawczy JST może zaciągać zobowiązania na realizację wieloletnich programów i projektów obejmuje załącznik do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej - wykaz przedsięwzięć, zaś upoważnienie Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań związanych z ich realizacją zawiera § 3 projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Będków na lata 2011-2014. W toku wykonywania budżetu zaciąganie zobowiązań jest wyłączną kompetencją organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, który zgodnie

z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych dokonuje wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co oznacza, że do zaciągania zobowiązań w granicach kwot wydatków określonych w budżecie właściwość Wójta Gminy wynika z ustawy o finansach publicznych oraz jest związana z podziałem kompetencji organów JST określonych w ustawie kształtującej ustrój samorządu gminnego.

6. W § 19 ust.5 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu upoważnia się Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania, których termin zapłaty upływa w roku następnym. Wskazane upoważnienie znajdowało oparcie w art. 184 ust.1 pkt 10 lit. b) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Natomiast zgodnie z art. 228 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.
7. W § 9 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy upoważnia się Wójta Gminy do zaciągania kredytów i pożyczek w ramach kwot określonych w ustalonym w § 8 limicie zobowiązań, przy czym w § 8 ustala się limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych w kwocie 3.028.383,00 zł, z tego: z tytułu deficytu przejściowego 500.000,00 zł, na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek 2.288.383,00 zł, na obsługę długu publicznego 240.000,00 zł. Przy powyższym należy wskazać, że w ramach pożyczek i kredytów długoterminowych nie powinny być ujmowane zobowiązania zaciągane na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Ponadto § 19 ust.3 zawiera upoważnienie dla Wójta Gminy do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do wysokości 500.000,00 zł. W związku z czym - celem usystematyzowania oraz zapewnienia większej czytelności postanowień uchwały budżetowej - sugeruje się zawarcie w jednej jednostce redakcyjnej, np. w § 19, wszystkich upoważnień udzielonych Wójtowi Gminy w roku budżetowym 2011. Skład Orzekający proponuje również doprecyzować postanowienia w zakresie upoważnienia Wójta Gminy do zaciągania kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, poprzez odniesienie do wysokości kwot kredytów i pożyczek, zamiast do limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek.
8. W tytule załącznika nr 11 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy zawierającego wydatki na programy i projekty przewidziane do realizacji w 2011 roku ze środków budżetu Unii Europejskiej w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego przywołano

art. 184 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, który to przepis zawarty był w nieobowiązującej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

9. Po stronie dochodów budżetu, w działach: 01095, 60016 oraz 92195, zaplanowano m.in. dotacje z Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich, które zostały sklasyfikowane w § 6207 oraz opisane jako dotacje rozwojowe, przy czym pojęcie dotacji rozwojowych ma charakter historyczny, gdyż występowało na gruncie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, m.in. w postanowieniach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – w § 620 sklasyfikowane są dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 3 oraz ust.3 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2007 roku o finansach publicznych, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.
10. Wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 30.000,00 zł ujęto w planie dochodów w dziale 900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska w rozdziale 90095 – pozostała działalność, podczas gdy – stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – wskazane wpływy należy klasyfikować w rozdziale 90019 - wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Dodatkowo należy wskazać na rozbieżność pomiędzy treścią załącznika nr 1 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy – dochody budżetu Gminy Będków na 2011 rok, w którym wskazane wpływy ujęto w rozdziale 90095 § 0830 – wpływy z usług, podczas gdy w załączniku nr 9 do projektu uchwały – dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska ujęto w rozdziale 90095 § 0690 – wpływy z różnych opłat.
11. W § 7 pkt 2 projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy ustalone zostały rozchody, na które składa się m.in.: spłata kredytu na inwestycje z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej w wysokości 1.278.383,00 zł, sklasyfikowana w § 992 – spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów, zamiast w § 963 – spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Jednocześnie należy zauważyć, że w załączniku nr 3 do projektu uchwały – przychody i rozchody oraz źródła finansowania deficytu w 2011 roku – wskazana kwota została prawidłowo sklasyfikowana w § 963.
12. Załącznik nr 5 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy nosi tytuł „Plan wieloletnich nakładów inwestycyjnych na lata 2011-2014” i zawiera informacje, które dotyczą zadań będących przedsięwzięciami

występującymi w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej, natomiast załącznik do uchwały budżetowej może ewentualnie zawierać limity wydatków na przedsięwzięcia w danym roku budżetowym.

13. W planie wydatków w dziale 921 kultura i ochrona dziedzictwa narodowego rozdział 92195 pozostała działalność ujęto kwotę 10.000,00 zł dla zespołów ludowych „Fajne Babki” oraz „Ludowiaczy od Będkowa”, przy czym w budżecie – poza dotacjami podmiotowymi - należy planować wydatki na określoną działalność, a nie dla konkretnych podmiotów.
14. Załączone do projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy objaśnienia dotyczące sposobu i podstaw kalkulacji strony dochodowej i wydatkowej budżetu Gminy Będków na 2011 rok nie czynią zadość stawianym w tym zakresie wymaganiom. Jednocześnie należy podnieść, że organ stanowiący nie podjął uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określającej – stosownie do art. 234 ustawy o finansach publicznych - m.in. wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd ma obowiązek przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Przy powyższej opinii Skład Orzekający informuje, że z dniem 1 stycznia 2011 roku wchodzi w życie Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 235, poz.1546), które ma zastosowanie do opracowania projektów uchwał budżetowych na rok 2011. Zatem, powyższe zmiany klasyfikacji budżetowej należy uwzględnić przy podejmowaniu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2011 rok.

Ponadto, w dniu 31 grudnia 2010 wchodzi w życie ustawa z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 225, poz.1466), która dokonuje zmiany ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. z 2007r. nr 19, poz.115 z późn. zm), wprowadzając art. 20b do art. 20e. Na podstawie art. 20d ustawy o drogach publicznych dochody uzyskane z grzywien za naruszenie przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają w całości na finansowanie zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową, utrzymanie i funkcjonowanie infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi. Mając zatem na względzie art. 237 ust.1 upf, stanowiący, że w planie dochodów i wydatków budżetu wyodrębnia się dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, w tym przypadku z ustawy o drogach publicznych, należy te dochody i wydatki ująć w uchwale budżetowej w odrębnym paragrafie oraz wykazać w tabeli do projektu uchwały.

Opinię Składu Orzekającego o projekcie budżetu Gminy Będków na 2011 rok sformułowaną w niniejszej uchwale stosownie do dyspozycji normy art. 238 ust.2 ustawy o finansach publicznych Wójt Gminy jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, Radzie Gminy Będków.

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**

Małgorzata Michałek