

**Wyniki opiniowania projektów budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin na 2008 r.**

W okresie od 7 listopada do 11 grudnia 2007 r. zarządy jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego przedkładały do tutejszej Izby projekty uchwał budżetowych na 2008 r., w celu zaopiniowania. W ustawowym terminie wynikającym z art. 181 ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup> tj. do 15 listopada 2007 r. wpłynęło 68 projektów. Składy orzekające na podstawie art. 13 pkt 3, w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup> opiniowały przedłożone projekty budżetów na 2008 rok wraz objaśnieniami oraz prognozą łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, a także informacjami o stanie mienia komunalnego jednostek samorządu terytorialnego. Łącznie wydano 91 opinii, w tym pozytywnych 63 (69,2%), z uwagami i zastrzeżeniami 28 (30,8%). Wyniki opiniowania w podziale na poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego przedstawia poniższa tabela.

| Wyszczególnienie | Opinie pozytywne |       | Opinie z uwagami lub zastrzeżeniami |      | Opinie negatywne |   | Opinie razem |
|------------------|------------------|-------|-------------------------------------|------|------------------|---|--------------|
|                  | ilość            | %     | ilość                               | %    | ilość            | % |              |
| Gminy, w tym:    | 45               | 63,4  | 26                                  | 36,6 | 0                | - | 71           |
| - Miasto Opole   | 1                | 100,0 | 0                                   | -    | 0                | - | 1            |
| Powiaty          | 10               | 90,9  | 1                                   | 9,1  | 0                | - | 11           |
| Województwo      | 1                | 100,0 | 0                                   | -    | 0                | - | 1            |
| Związki          | 7                | 87,5  | 1                                   | 12,5 | 0                | - | 8            |
| Razem            | 63               | 69,2  | 28                                  | 30,8 | 0                | - | 91           |

W uchwałach składów orzekających zwracano uwagę na następujące nieprawidłowości bądź usterki w projektach, których wyeliminowanie przed podjęciem uchwały budżetowej na 2008 r. pozwoli uniknąć wskazania w niej przez Kolegium naruszenia prawa:

- struktura dochodów budżetowych została określona niezgodnie z art. 184 ust. 1 pkt 1 ufp który stanowi, iż *uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa prognozowane dochody jednostki samorządu terytorialnego według źródeł i działów klasyfikacji w podziale na dochody: bieżące i majątkowe* oraz art. 165a ust. 4 ufp, który mówi, iż *dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się w podziale na*

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwana dalej **ufp**

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU nr 55, poz. 577, tekst jednolity z 2001 r. ze zm.)

*dochody bieżące i dochody majątkowe, a przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi:*

- plan dochodów opracowano w szczególności do ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji budżetowej, zamiast według źródeł i działów klasyfikacji w podziale na dochody bieżące i majątkowe,
  - wykazane wielkości ogółem dochodów oraz kwoty dochodów bieżących nie uwzględniały wielkości zaplanowanych w budżecie dotacji na zadania zlecone ustawami oraz dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (§ 2010, § 2020 klasyfikacji dochodów),
- w strukturze dochodów majątkowych gminy zostały ujęte m.in. dochody z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze, co pozostaje w sprzeczności z art. 165a ust. 3 ufp, zgodnie z którym *do dochodów majątkowych zalicza się dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,*
- struktura wydatków została określona niezgodnie z art. 184 ust. 1 pkt 2 ufp, gdyż z kwoty wydatków ogółem wyłączono środki z tytułu limitów wydatków realizowanych na zadania zlecone,
- zaplanowano deficyt budżetu w nieprawidłowej wysokości lub nieokreślono wielkości planowanego deficytu budżetowego, czym naruszono art. 168 ust. 1 ufp, który stanowi, iż *różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego,*
- w treści projektu uchwały budżetowej określono deficyt budżetu jako „niedobór budżetu”, co naruszało art. 168 ust. 1 ufp, definiujący pojęcie deficytu,
- źródła pokrycia deficytu budżetowego określono w nieprawidłowej wysokości, co naruszało art. 184 ust. 1 pkt 3 ufp, zgodnie z którym uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa *źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego,*
- w części normatywnej projektu uchwały budżetowej nie zawarto zapisu o utworzeniu rezerwy celowej z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz nie zaplanowano tej rezerwy w planie wydatków w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdz. 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”. Powyższe narusza art. 26 ust. 4

ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>3</sup>, który obliguje *jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia w budżecie rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości do 1% bieżących wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu,*

- wydatki z przeznaczeniem na zarządzanie kryzysowe zaplanowano w ramach rezerwy ogólnej, zamiast celowej, co narusza art. 26 ust. 4 uzk,

- rezerwa ogólna stanowiła 1,59 % wydatków zaplanowanych w budżecie gminy i przekraczała dopuszczalny limit 1% wielkości wydatków budżetu j.s.t., określony w art. 173 ust. 4 ufp,

- plan dotacji na zadania zlecone w załączniku „Dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami” został opracowany w szczególności działowo-rozdziałowej, co jest niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań<sup>4</sup>. Przedmiotowy plan należy opracować w pełnej szczególności klasyfikacji budżetowej,

- w projekcie uchwały budżetowej zawarto zapis o uchwaleniu dotacji przedmiotowych z budżetu dla jednostek niezaliczonych do sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 174 ufp z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, kalkulowane wg stawek jednostkowych, natomiast dla jednostek realizujących zadania własne gminy niezaliczonych do sektora finansów publicznych, mogą być udzielane dotacje celowe lub podmiotowe w zależności od podstawy prawnej ich udzielenia,

- zaplanowano finansowanie remontu obiektu wpisanego do rejestru zabytków poprzez wyodrębnienie środków do dyspozycji sołectwa, co jest niezgodne art. 71 ust. 1 i art. 81

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590), zwana dalej **uzk**

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (DzU z 2006 r. nr 135, poz. 955)

ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>5</sup>. Na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona dotacja przez organ stanowiący gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale,

- wielkość planu rozchodów z tytułu spłaty pożyczki stanowiła 18,3%, w odniesieniu do wielkości planu dochodów, co naruszało dyspozycję art. 169 ust. 1 ufp. *Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 ufp (...), nie może przekroczyć 15 % planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego,*

- prognoza łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego oraz informacja o stanie mienia komunalnego usytuowane były w normatywnej treści projektu uchwały budżetowej, co nie znajdowało prawnego uzasadnienia. Jak wynika z przepisu art. 181 ust. 1 ufp *projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz prognozę i informację, o których mowa w art. 180 tej ustawy, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania (...),* zatem dokumenty te stanowią odrębny materiał źródłowy przedkładany wraz z projektem uchwały budżetowej,

- dołączona do projektu uchwały budżetowej informacja o stanie mienia komunalnego gminy nie zawierała danych dotyczących posiadanych wierzytelności, udziałów w spółkach i akcjach, co jest niezgodne z art. 180 pkt 2 ufp,

Ponadto składy orzekające wskazywały na:

- konieczność zaktualizowania uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu, w związku z zapisami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, która określa nowe, obligatoryjne elementy uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz nowe materiały towarzyszące projektowi uchwały budżetowej (art. 165a, 180 i 184 ustawy),

- brak powiązania pomiędzy załącznikami do projektu uchwały budżetowej w zakresie m.in. planu wydatków budżetowych ogółem i planu wydatków inwestycyjnych na 2008 rok, dotacji przekazanych dla samorządowych instytucji kultury, wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Od wydanych opinii składów orzekających nie złożono żadnego odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (DzU nr 162, poz. 1568 ze zm.)