REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA

w Rzeszowie

U c h w a ł a Nr VIII/35/2009
z dnia 18 grudnia 2009 r.

URZĄD MIASTA
w SANOKU
2009 -12- 22
L. dz.: 18794/09
Skierowano:

składu orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie

w sprawie: zaopiniowania projektu budżetu **Miasta Sanoka** na rok 2010.

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz.577 z późn. zm.) oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) skład orzekający w osobach:

1. *Piotr Świątek* - *przewodniczący*
2. *Edyta Gawrońska* - *członek*
3. *Mariusz Hadel* - *członek*

po rozpatrzeniu projektu budżetu Miasta Sanoka na 2010 r. przedłożonego przez Burmistrza Miasta Sanoka, postanawia **pozytywnie** zaopiniować przedłożony projekt budżetu na 2010 r. z **uwagami** podanymi w treści uzasadnienia

Uzasadnienie

W dniu 17 listopada 2009 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął celem zaopiniowania projekt budżetu Miasta Sanoka na 2010 rok. Do przedłożonego projektu dołączono objaśnienia, prognozę kwoty długu oraz informacje o stanie mienia komunalnego Miasta Sanoka. Projekt sporządzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Skład orzekający Regionalnej izby Obrachunkowej w Rzeszowie badając powyższe dokumenty stwierdził co następuje:

1. W § 1 projektu w części tabelarycznej określono plan dochodów budżetu gminy na 2010 r. w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej z podziałem na dochody bieżące i majątkowe. Skład orzekający zwraca uwagę na treść art. 235 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) w myśl którego w planie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnia się planowane kwoty dochodów bieżących i majątkowych według ich źródeł, w tym w szczególności z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1

pkt 2 i 3. Wskazane w uchwale budżetowej źródła dochodów powinny być zatem wyraźnie sprecyzowane. Wykazane paragrafy klasyfikacji budżetowej stanowią bowiem jedynie uszczegółowienie planu dochodów budżetu gminy.

2. W dziale 020, rozdział 02001 zaplanowano dochody majątkowe w kwocie 23.000 zł z tytułu wpływów ze sprzedaży składników majątkowych. Z objaśnień do projektu wynika, że dochody te dotyczą sprzedaży drewna z mienia komunalnego Dzielnicy Olchowce. Przedmiotowe dochody powinny zostać ujęte jako dochody z tytułu sprzedaży wyrobów i stosownie do treści art. 235 ust. 2 w związku z art. 235 ust. 3 ustawy o finansach publicznych zaklasyfikowane do grupy dochodów bieżących.

3. W § 2 projektu ustalono wydatki budżetu miasta na rok 2010:

a) W poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej w grupie wydatków bieżących nie wyodrębniono wydatków jednostek budżetowych stosownie do brzmienia art. 236 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, do której grupy należą wydatki na wynagrodzenia składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacja ich statutowych zadań,

b) Wydatki z tytułu dotacji w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej ujęto jako „dotacje", gdy z brzmienia art. 236 ust. 3 pkt 2 wynika nazwa grupy wydatków „dotacje na zadania bieżące",

c) W podziałkach klasyfikacji budżetowej nie określony kwoty wydatków ogółem w poszczególnych grupach wydatków bieżących,

d) W poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej w grupie wydatków majątkowych należy wyodrębnić wydatki zgodnie z postanowieniem art. 236 ust. 4 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych,

e) W dziale 852, rozdziały: 85212, 85214, 85215, 85216 i 85295 wydatki zaklasyfikowane do § 3110 ujęto w grupie wydatków związanych z realizacja zadań statutowych, gdy stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 z późn. zm.) wydatki te należą do świadczeń na rzecz osób fizycznych i w konsekwencji w budżecie powinny zostać ujęte w tej samej grupie wydatków zgodnie z art. 236 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

4. W § 8 projektu ujęto przychody i wydatki Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W tym miejscu skład orzekający zwraca uwagę na zapisy ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, która likwiduje gminny fundusz celowy z dniem 1 stycznia 2010 r. oraz nakłada obowiązek dostosowanie treści uchwały budżetowej do obowiązującego stanu prawnego w terminie 3 miesięcy od wejścia ustawy w życie.

5. W § 9 projektu ora załączniku nr 3 określono plan przychodów i wydatków zakładu budżetowego „Gazeta Sanocka" oraz określono kwotę dotacji przedmiotowej stanowiącą dopłatę do kosztów wydania jednego egzemplarza gazety. Skład orzekający zwraca uwagę, że działalność wydawnicza stanowi działalność gospodarczą w świetle art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) gmina oraz inna gminna osoba

prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Ustawodawca w art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zdefiniował pojęcie zadań użyteczności publicznej, którymi są określone w art. 7 ust. 1 ustawy zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Chodzi zatem o działania i procesy polegające na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu tych potrzeb po kosztach własnych i nie w celach komercyjnych. Wydawanie samorządowej gazety w formie zakładu budżetowego stanowi działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż ma ona charakter zarobkowy oraz odbywa się w sposób ciągły i zorganizowany. Działalność taka wykracza zatem poza działalność o charakterze użyteczności publicznej. Stosownie do brzmienia art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego. W konsekwencji brak jest podstaw do planowania w budżecie przychodów i wydatków zakładu budżetowego stanowiącego formę organizacyjną wydawania gazety samorządowej. Wobec powyższego brak jest również podstaw do planowania w budżecie dotacji przedmiotowej dla tego rodzaju zakładu budżetowego.

6. W § 10 projektu określono limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne zgodnie z brzmieniem załącznika nr 4 do projektu. Kwoty wydatków na realizacje poszczególnych programów nie odpowiadają kwotom wydatków określonych w uchwale Rady Miasta Sanoka z dnia 12 lutego 2009 r. Nr XL/307/09 w sprawie budżetu miasta na 2009 r. oraz w uchwale Rady Miasta Sanoka z dnia 28 maja 2009 r. Nr XLV/337/09 w sprawie zmian w budżecie miasta na 2009 r. W przedłożonym projekcie budżetu limit wydatków na program „Rozwój infrastruktury drogowej oraz technicznej na terenie miasta Sanoka" obejmuje jedno zadanie realizowane w 2010 r. (dotychczas obejmował trzy zadania), program „Poprawa infrastruktury technicznej w mieście Sanoku" obejmuje jedno zadanie realizowane w latach 2010-2011 (dotychczas obejmował trzy zadania) oraz program „Rozwój infrastruktury społecznej i kulturowej miasta Sanoka" obejmuje jedno zadanie realizowane w latach 2010-2012 (dotychczas obejmował trzy zadania). Zadanie ujęte w programie „Rozwój infrastruktury społecznej i kulturowej miasta Sanoka" obejmowało dotychczas lata 2009-2011.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z brzmieniem art. 121 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) do uchwały budżetowej na 2010 r. ma zastosowanie przepis art. 166 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. W związku z powyższym stosownie do brzmienia art. 166 ust. 4 przywołanej ustawy zmiana kwot wydatków na realizację programu następuje w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej jego wykonywanie. W uchwalonym budżecie należy zatem dokonać zmiany zakresu rzeczowego przedmiotowych programów poprzez wyeliminowanie lub wstrzymanie realizacji zadań dotychczas ujętych w poszczególnych programach, przeniesienie okresu realizacji poszczególnych zadań bądź zmianie kwot wydatków na zadaniach nadal objętych limitami wydatków. Ponadto wydatki na programy „Rozwój infrastruktury drogowej oraz technicznej na terenie miasta Sanoka"

oraz „Poprawa infrastruktury technicznej w mieście Sanoku" nie spełniają warunku określonego w art. 166 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., gdyż nie określają wydatków w roku budżetowym i dwóch kolejnych latach.
W konsekwencji upoważnienie dla Burmistrza Miasta określone w § 12 ust. 3 projektu, a dotyczące zaciągania zobowiązań na realizacje wydatków ujętych w limicie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne określone na lata 2011-2012 ogółem w kwocie 2.637.600 zł powinno zostać określone odrębnie na poszczególne lata realizacji programu tj. rok 2011 oraz rok 2012.
7. W § 12 ust. 4 projektu upoważniono Burmistrza do dokonywania zmian w planie wydatków budżetu w granicach działów klasyfikacji budżetowej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym burmistrz może w toku wykonywania budżetu dokonywać zmian w planie wydatków polegających na zmianie planu wydatków w ramach działu w zakresie wydatków bieżących z wyjątkiem zmian planu wydatków na wynagrodzenia i uposażenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Określone w projekcie uchwały budżetowej upoważnienie dla burmistrza dotyczy wszystkich wydatków, w tym również wydatków bieżących innych niż wynagrodzenia i uposażenia ze stosunku pracy, a zatem obejmuje swoją treścią uprawnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych wynikające bezpośrednio z przywołanego przepisu ustawy o finansach publicznych. Ponadto z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić burmistrza do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.
8. W załączniku nr 1 do projektu określono dotacje dla podmiotów należących do sektora finansów publicznych oraz podmiotów spoza sektora finansów publicznych:
a) Dotacja dla Sanockiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. powinna zostać ujęta w grupie dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych gdyż, zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych spółki prawa handlowego nie należą do sektora finansów publicznych,
b) Dotację dla Podkarpackiej Izby Rolniczej wykazano jako dotację przedmiotową, natomiast dotację dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej wykazano jako dotację celową, gdy w ocenie składu orzekającego przedmiotowe dotacje stanowią dotacje podmiotową w rozumieniu art. 131 ustawy o finansach publicznych, gdyż przeznaczone są dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie i przeznaczone są wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej,
c) W grupie dotacji celowych udzielanych z budżetu wykazano dotację dla podmiotów wyłonionych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wskazując że zostanie przeznaczona na wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób służących rozwiązywaniu problemów narkomanii. Skład orzekający wskazuje w tym miejscu, iż zlecanie wykonywania przedmiotowych zadań gminy jednostkom spoza sektora finansów publicznych następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) w zakresie zadań określonych w art. 4 ustawy (ochrona i promocja zdrowia). Ponieważ zlecenie realizacji zadania, w tym przypadku z zakresu przeciwdziałania narkomanii, odbywa się w trybie otwartego

konkursu ofert, zatem brak jest podstaw do wskazania w załączniku określającym dotacje z budżetu gminy podmiotu (stowarzyszenia, osoby), które będą je realizowały.
d) W załączniku nie sprecyzowano na jakiego rodzaju prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane zostanie przeznaczona dotacja dla wskazanych w jego treści podmiotów. Po myśli art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Dotacje te mogą być przeznaczane wyłącznie na realizacje zadań wskazanych w art. 77 przywołanej powyżej ustawy. W załączniku należy doprecyzować rodzaj dofinansowanych prac lub robót.
9. W przedłożonym projekcie budżetu nie wyodrębniono wydatków z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Przepis art. 20 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.) określa katalog zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, które należą do zadań własnych gminy. Po myśli art. 26 ust. 1 ustawy przedmiotowe zadania powinny być finansowane z budżetu gminy. Wobec powyższego w uchwalonym budżecie należy ponadto zaplanować wydatki bezpośrednie na realizację tych zadań, które powinny być klasyfikowane stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 728 z późn. zm.) do rozdziału 75421 Zarządzanie kryzysowe.
10. Z objaśnień do projektu wynika, że w dochodach budżetu zaplanowano wpływy z tytułu dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w tym m. in. za dowody osobiste. Tego rodzaju dochody nie wynikają natomiast z treści uchwały budżetowej dotyczącej dochodów na 2010 r. Skład orzekający sygnalizuje, że przepis art. 36a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.) wprowadzający opłaty za wydanie dowodu osobistego został uchylony art. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 39, poz. 306 z późn. zm.)z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2010 r. Brak jest zatem podstaw do planowania dochodów z wskazanego w projekcie źródła.
11. Z objaśnień do projektu wynika, że wydatki w ramach partnerstwa z miastami partnerskimi zaplanowano w rozdziale 75095 Pozostała działalność. W ocenie składu orzekającego przedmiotowe wydatki należy wiązać z promocją jednostki samorządu terytorialnego i w konsekwencji ująć w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego.
Ponadto wydatki związane z działalnością zespołu „Sanok", który jak wynika z brzmienia objaśnień funkcjonuje w ramach Sanockiego Domu Kultury, a dotyczące koncertów w Francji i Niemczech powinny zostać pokryte z środków instytucji kultur jaką jest dom kultury. Wydatki na cel wskazany w projekcie budżetu mogą natomiast zostać przeznaczone na zwiększenie dotacji podmiotowej dla instytucji kultury.

12. Z objaśnień do projektu nie wynika, by zaplanowano wydatki z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Stosownie natomiast do brzmienia art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.) niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczą corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określą rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.

W toku badania przedłożonego projektu budżetu Miasta Sanoka skład orzekający stwierdził nieprawidłowości szczegółowo omówione w uzasadnieniu niniejszej opinii.

W związku z powyższym skład orzekający Regionalnej izby Obrachunkowej w Rzeszowie stwierdził, że przedłożony do zaopiniowania projekt budżetu Miasta Sanoka na 2010 r. może stanowić podstawę do uchwalenia budżetu miasta na 2010 r. z uwzględnieniem wyżej wymienionych uwag.

Od powyższej uchwały składu orzekającego Burmistrzowi Miasta służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Otrzymują:
1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. aa

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
mgr Piotr ŚWIĄTEK