

## II. RIO RADZI ...

### OPRACOWANIE BUDŻETU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednym z podstawowych atrybutów niezależności współczesnego samorządu terytorialnego jest prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej. W zakres samodzielności wchodzi również prawo własności i dysponowania majątkiem oraz prawo uchwalania własnego budżetu i dysponowania środkami finansowymi.

Samodzielność finansowa samorządu gwarantowana jest przez Konstytucję RP oraz przez przepisy ustaw ustrojowych dotyczących trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego. Odpowiednie przepisy znajdują się w:

- art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>,
- art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>2</sup>,
- art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>3</sup>.

Podstawą gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli jest budżet. Pojęcie budżetu zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>. Z treści art. 109 wspomnianej ustawy wynika, że budżet jednostki samorządu terytorialnego to:

*Roczny plan dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów tej jednostki samorządu terytorialnego oraz roczne plany finansowe przychodów i wydatków: zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych i funduszy celowych.*

Z samej definicji budżetu wynikają konsekwencje co do jego merytorycznej zawartości oraz zakresu podmiotowego i czasowego okresu obowiązywania.

Przede wszystkim jest to roczny okres obowiązywania, objęcie jednym dokumentem wszystkich jednostek organizacyjnych tej jednostki i środków finansowych gromadzonych na wyodrębnionych, oddzielnych rachunkach bankowych. Budżet jest więc jednym dokumentem, w którym określa się sferę dochodową i wydatkową jednostki samorządu terytorialnego, a uchwała budżetowa obejmuje także plany finansowe zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i także funduszy celowych.

Budżet jednostek samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej a więc ma rangę najwyższego aktu prawnego dla danej społeczności lokalnej (gminy, powiatu i województwa).

Uchwałę budżetową podejmuje organ stanowiący i tak:

- dla gminy - rada gminy,
- dla powiatu - rada powiatu,
- dla województwa - sejmik województwa.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1512 z późn. zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148.

Za przygotowanie projektu budżetu ustawodawca uczynił odpowiedzialnymi organy wykonawcze to jest odpowiednio dla gmin: wójta (burmistrza, prezydenta miasta), dla powiatów i województw: zarządy tych jednostek samorządowych.

Przygotowanie i uchwalanie budżetu jest zadaniem odpowiedzialnym i bardzo ważnym tak z punktu widzenia wykonawców jak i beneficjentów czyli społeczności lokalnej. Realizacja budżetu powoduje obciążenie finansowe przede wszystkim mieszkańców oraz wpływa bezpośrednio i pośrednio na poziom ich życia, na dalszy rozwój społeczno-gospodarczy, a także poprzez rozwój infrastruktury przyczynia się do ułatwienia życia codziennego.

Dlatego też przy opracowywaniu projektu budżetu organ wykonawczy musi brać pod uwagę aktualnie obowiązujące regulacje prawne, potrzeby wyrażane przez mieszkańców, radnych, komisje rady i jednostki pomocnicze tj. rady osiedlowe i sołectwa. Ważne jest prawidłowe rozpoznawanie rzeczywistych potrzeb i interesów mieszkańców, a także najpilniejszych problemów, które w danym okresie samorząd musi rozwiązać. Dokonując tej oceny należy wziąć pod uwagę programy rozwojowe przyjęte poprzednio przez organ stanowiący, a także zadania nałożone przez administrację publiczną. Najważniejszym jest jednak dokonanie realnych ocen możliwości dochodowych jednostek samorządowych, w tym określenia stawek podatków i opłat lokalnych na tle sytuacji ekonomiczno finansowej mieszkańców oraz znajdujących się tam podmiotów gospodarczych.

Czynności związane z opracowaniem i uchwalaniem budżetu noszą nazwę *procedury uchwalania budżetu*. W procedurze uchwalania budżetu można wyróżnić kilka etapów.

*Pierwszy etap to podjęcie decyzji przez organ stanowiący, decyzji które mogą mieć dłuższy (ponad roczny) okres obowiązywania a w tym:*

1. *Podjęcie uchwały o procedurze uchwalania budżetu.*

W ustawie o samorządzie gminnym (art. 53) ustawodawca ustalił, że procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi określa rada gminy. Natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 53) zapisano, że rada powiatu określa tryb prac nad projektem uchwały budżetowej ustalając w szczególności:

- obowiązki jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowych służb, inspekcji pracy i straży w toku prac nad projektem budżetu powiatu,
- wymaganą przez radę powiatu szczegółowość projektu budżetu, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach,
- wymagane materiały informacyjne, które zarząd powiatu powinien przedstawić radzie powiatu wraz z projektem uchwały budżetowej,
- terminy obowiązujące w toku prac nad projektem budżetu powiatu.

Podobnie w ustawie o samorządzie województwa określono zadania w tym zakresie dla sejmiku województwa (art. 63).

2. *Podjęcie uchwał o zasadach udzielania dotacji dla podmiotów nie zaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych.*

Zgodnie z art. 118 ustawy o finansach publicznych w określonych ustawą warunkach mogą być udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje dla podmiotów nie zaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych jeżeli podmioty te nie działają w celu

osiągnięcia zysku a realizują zadania publiczne związane z zadaniami tej jednostki samorządu terytorialnego. Wśród korzystających z tej formy wsparcia finansowego są najczęściej stowarzyszenia, fundacje, kluby sportowe.

3. *Określanie stawek podatków i opłat lokalnych, oraz ulg i zwolnień podatkowych.*

Czynności te odbywają się po ogłoszeniu przez Prezesa GUS średnich cen żyta dla celów podatkowych oraz ustaleniu przez Ministra Finansów maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych. Ze względu na stosunkowo późne ogłaszanie maksymalnych stawek podatków i opłat oraz komunikatów o średniej cenie żyta dla celów podatkowych opracowujący prognozę dochodów jednostek gminnych zmuszeni są do samodzielnego szacowania możliwych do uzyskania dochodów. Organy stanowiące mogą określać własne stawki w granicach określonych prawem lub przyjmować stawki maksymalne bez podejmowania własnych decyzji.

*Drugi etap prowadzenia czynności analityczno organizacyjnych związanych z przygotowaniem projektu budżetu na następny rok budżetowy.*

Ustawowo nie określono terminu rozpoczęcia prac związanych z przygotowaniem projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Terminy takie mogą natomiast być określone przez organ stanowiący w uchwale o procedurze lub trybie opracowania budżetu. Natomiast mając na uwadze poprawne przygotowanie projektu z uwzględnieniem najważniejszych uwarunkowań legislacyjnych, ekonomicznych i społecznych należy podając szereg działań organizacyjnych i analitycznych niemalże od początku roku budżetowego a w szczególności:

1. monitorowanie procesów ewidencyjnych zwracając uwagę na terminowość i rzetelność uzyskiwanych informacji,
2. analizowanie sprawozdawczości i ocena realizacji zadań wynikających z bieżącego budżetu,
3. zbieranie i analizowanie wniosków, uwag i propozycji od mieszkańców, radnych, jednostek pomocniczych i komisji radnych,
4. aktualizowanie w miarę potrzeby wieloletnich programów inwestycyjnych,
5. analizowanie możliwości pozyskania środków finansowych z organizacji pomocowych oraz ze wsparcia na realizację wieloletnich programów inwestycyjnych,
6. sformalizowanie ustaleń (zawarcie porozumień) dotyczących inwestycji realizowanych w ramach porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
7. skonkretyzowanie porozumień w sprawie zadań realizowanych z innymi podmiotami gospodarczymi między innymi kwot wnoszonych przez poszczególnych uczestników porozumień,
8. monitorowanie realizowanych inwestycji pod kątem możliwości oszczędnościowych lub konieczności zwiększania zakresu robót i związanym z tym wzrostem wydatków,
9. zbieranie informacji odnośnie środków otrzymywanych z budżetu państwa subwencji, dotacji, udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa,
10. obserwowanie i analizowanie sytuacji gospodarczej na terenie danej jednostki pod kątem tworzenia nowych miejsc pracy lub upadłość podmiotów gospodarczych i związanych z tym zwiększeniem zadań z zakresu opieki społecznej,

11. prognozowanie wielkości kwot dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
12. zbieranie wniosków od podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów, a ubiegających się o dotacje z budżetu,
13. podejmowanie wniosków odnośnie zmian w strukturze organizacyjnej samorządu w tym jednostek oświatowych w obliczu ujawniających się tendencji demograficznych,
14. opracowanie założeń do projektu budżetu i kierunkach polityki społecznej i gospodarczej gminy, powiatu czy województwa,
15. zapoznanie społeczności lokalnej z przyjętymi założeniami polityki społecznej i gospodarczej,
16. zebranie niezbędnych informacji od jednostek organizacyjnych np. liczby nauczycieli, potrzeb inwestycyjnych itp.

*Trzeci etap - opracowywanie budżetu z zastosowaniem klasyfikacji budżetowej.*

Nie jest wymagane stosowanie wszystkich podziałek klasyfikacji budżetowej. Łącznie z projektem budżetu wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub zarząd opracowuje projekt uchwały budżetowej. Uchwała budżetowa oprócz podstawowych parametrów wynikających z budżetu obejmuje również inne decyzje rady np. upoważnienia dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub zarządu. W projekcie budżetu należy określić prognozowane dochody jednostek samorządu terytorialnego według ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji budżetowej. Źródła dochodów zostały określone w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003<sup>5</sup>. Należy określić przynajmniej dochody własne, subwencje i dotacje pamiętając jednocześnie, że swobodnie ale w granicach prawa można dysponować dochodami własnymi i środkami pochodzącymi z subwencji. Natomiast dotacje są środkami podlegającymi szczególnym zasadom rozliczania i mają najczęściej określone przeznaczenie i okres ich wykorzystania.

Ujęte w budżecie dochody stanowią prognozy ich wielkości, a więc kwoty uznane za możliwe do uzyskania na etapie planowania. W projekcie uchwały budżetowej należy określić wydatki w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. W ramach wydatków bieżących należy wskazać wydatki na wynagrodzenia i pochodne, dotacje, wydatki na obsługę długu, oraz wydatki z tytułu poręczeń i udzielonych gwarancji. Określając kwoty wydatków trzeba mieć na uwadze, że stanowią one nieprzekraczalny limit. Szczegółowy zakres i treść uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego omawia artykuł pani Ewy Chojeckiej na stronie 12.

Do projektu budżetu należy opracować informację o stanie mienia komunalnego wraz z propozycją zmian własnościowych pozwalających na pozyskiwanie środków finansowych. Informacja o stanie mienia komunalnego winna zawierać:

- dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności,
- dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych (np. użytkowania wieczystego), wierzytelności, udziałów w spółkach, akcji oraz dane o posiadaniu,

<sup>5</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 150, poz. 983.

- dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji,
- dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz wykonania posiadania,
- inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan.

*Czwarty etap – przekazanie projektu budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada.*

Projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego należy przekazać także właściwej regionalnej izbie obrachunkowej - do zaopiniowania.

*Piąty etap - przekazanie jednostkom organizacyjnym (np. szkołom, zakładom budżetowym, gospodarstwom pomocniczym) danych dotyczących ich planów finansowych a wynikających z projektu budżetu.*

Dotyczy to przewidzianej w projekcie budżetu wielkości środków dla jednostek budżetowych np. szkół, ośrodków pomocy społecznej lub wielkości oczekiwanych wpłat do budżetu nadwyżek środków obrotowych, albo też wielkości przewidzianej dotacji dla zakładu budżetowego.

*Szósty etap - analizowanie projektu budżetu przez radnych i komisje rady. Proces ten trwa aż do uchwalenia budżetu.*

*Siódmy etap - podjęcie uchwały budżetowej.*

Podjęcie uchwały budżetowej powinno być poprzedzone dyskusją oraz przedstawieniem opinii składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej. Najczęściej znaczącą rolę ma opinia komisji właściwej do spraw budżetu. Jej nazwę i znaczenie określa statut jednostki i regulamin organizacyjny.

Uchwalenie budżetu powinno nastąpić przed rozpoczęciem roku budżetowego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach uchwalenie budżetu może nastąpić nie później niż do 31 marca roku budżetowego. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej do 31 marca Regionalna Izba Obrachunkowa w terminie do 30 kwietnia roku budżetowego ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych.

*Ósmy etap – czynności związane z wdrożeniem budżetu do realizacji.*

W ciągu 21 dni od uchwalenia budżetu wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd opracowuje układ wykonawczy, to znaczy:

- budżet w pełnej szczegółowości z zastosowaniem pełnej klasyfikacji uwzględniającej rozdziały i paragrafy, które mają zastosowanie w tym budżecie. Jeżeli budżet był uchwalony w pełnej szczegółowości nie ma potrzeby opracowywania nowego układu wykonawczego,
- plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami,
- opracowuje harmonogram dochodów i wydatków w układzie miesięcznym a przynajmniej kwartalnym. Budżet był opracowany na cały rok, a jego realizacja następuje w ciągu dwunastu miesięcy. W poszczególnych miesiącach występuje znaczne dysproporcje między

dochodami i wydatkami. Harmonogram dochodów i wydatków jest swoistym narzędziem operacyjnego zarządzania finansami publicznymi. Daje informację o możliwości lokowania chwilowo wolnych środków na lokatach bankowych, a w niektórych okresach informacji o konieczności zaciągania krótkotrwałych kredytów na pokrycie koniecznych wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach.

W ciągu 21 dni od uchwalenia budżetu organ wykonawczy zawiadamia kierowników jednostek organizacyjnych o ostatecznych kwotach wynikających z budżetu a dotyczących ich planów finansowych,

Do czasu uchwalenia budżetu w roku budżetowym (nie później niż do 31 marca) lub ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową (do 30 kwietnia) podstawę gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku gdy dochody i wydatki budżetu państwa określa ustawa o prowizorium budżetowym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na wniosek wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) lub zarządu, może uchwalić prowizorium budżetowe jednostki samorządu terytorialnego na okres objęty prowizorium budżetowym państwa.

*Henryk Chmara  
Członek Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Bydgoszczy*

## **UCHWAŁA BUDŻETOWA ORGANU STANOWIĄCEGO JAKO PODSTAWA GOSPODARKI FINANSOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Uchwała budżetowa to najważniejszy akt prawny będący podstawą gospodarki finansowej gminy, powiatu, miasta na prawach powiatu, województwa, związku międzygminnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w gminie, powiecie, mieście na prawach powiatu będzie to - rada, w województwie - sejmik, w związku międzygminnym - zgromadzenie) uchwała budżet podejmując uchwałę budżetową. Obowiązek jej podjęcia wynika z art. 109 ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup>.

Przez uchwałę budżetową należy rozumieć prawnie sformalizowany przejaw woli organu stanowiącego jednostki samorządowej, który zapada zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy jej ustawowego składu - w głosowaniu jawnym. Wyjątek stanowi podejmowanie uchwał zgromadzenia w przypadku związku międzygminnego - bezwzględną większością głosów wobec statutowej liczby członków zgromadzenia.

Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin.

Uchwała budżetowa powinna odpowiadać określonym zasadom legislacyjnym, tj. powinna zawierać oznaczenie aktu prawnego (jego rodzaj, numer, nazwę organu podejmującego akt, datę

<sup>6</sup> Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

uchwalenia oraz przedmiot aktu), podstawę prawną jego wydania oraz część normatywną, której podstawową jednostką redakcyjną i systematyczną jest paragraf, który w miarę potrzeby może dzielić się na ustępy, a te na punkty i litery. Ponadto w uchwale powinien znaleźć się przepis określający termin wejścia jej w życie oraz podpis przewodniczącego organu stanowiącego<sup>7</sup>. Podpisane także powinny być wszystkie załączniki do uchwały.

Treścią uchwały budżetowej jest budżet, który w myśl art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego oraz przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych, funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego. Jest on uchwalany przez organ stanowiący jednostki przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później niż do 31 marca roku budżetowego (art. 122 ustawy o finansach publicznych)

Budżet jest wyrazem i instrumentem realizacji polityki społeczno-gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego. Zestawienie planowanych dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego oraz rozliczenie wyniku budżetu (czyli wskazanie źródeł sfinansowania deficytu lub sposobu rozdysponowania nadwyżki budżetowej) stanowi centralną część uchwały budżetowej. Jest jej konstruktywnym elementem.

Z przepisów ustawy o finansach publicznych i ustaw ustrojowych wynika, iż uchwała budżetowa musi spełniać określone wymogi, co do struktury, zakresu i formy.

Obligatoryjne elementy uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego określa art.124 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

W treści uchwały budżetowej należy wyodrębnić jej część normatywną i załączniki, zawierające szczegółowe zestawienie wielkości liczbowych odnoszących się do zakresu uchwalonego budżetu. W normatywnej części uchwały budżetowej powinny być określone:

- ◆ **ogólna kwota planowanych dochodów** budżetu samorządowego - z wyszczególnieniem dochodów własnych, subwencji i dotacji. W załączniku do uchwały należy podać dochody według ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji budżetowej,
- ◆ **ogólną kwotę planowanych wydatków** - z wyodrębnieniem:
  - wydatków bieżących, wśród których należy jeszcze odrębnie zaplanować kwoty wydatków na wynagrodzenia i pochodne, dotacje, wydatków na obsługę długu publicznego oraz wydatki związane z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami,
  - wydatków majątkowych, do których oprócz wydatków inwestycyjnych samorządowych jednostek budżetowych, dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji zalicza się wydatki kapitałowe (tj. wydatki na zakup akcji o objęciu obligacji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego). Ustawa o finansach publicznych w art. 124 nie stawia wymogów, co do specyfikacji wydatków majątkowych, jednak ze względu na ważność tych wydatków (także ze względu na

<sup>7</sup> J. Glumińska-Pawlic, K.Sawicka „Budżet jednostki samorządu terytorialnego” Zachodnie Centrum Organizacji Zielona Góra-2002

jawność i przejrzystość finansów) wskazanym byłoby z kwoty wydatków majątkowych wyodrębnić wydatki na zadania inwestycyjne. Łączna kwota wydatków inwestycyjnych winna być zgodna z kwotą wydatków na dany rok budżetowy wykazaną w załączniku dotyczącym limitów na wieloletnie programy inwestycyjne. W przypadku ich braku – z wykazem zadań inwestycyjnych uszczegółowionym do działu, rozdziału, paragrafu. Szczegółowy podział wydatków według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej powinien być ujęty w załączniku do uchwały budżetowej.<sup>8</sup>

- ◆ **wynik budżetu**, stanowiący różnicę łącznych kwot dochodów i wydatków, określane jako deficyt (planowane wydatki są większe od dochodów) albo jako **nadwyżka**, (dochody przewyższają wydatki),
- ◆ **źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego**.

Nadwyżka budżetowa może być przeznaczona między innymi na pokrycie wydatków przewidzianych w roku następnym, jako lokata bankowa, lokata w papiery wartościowe, środki umożliwiające udzielenie pożyczki.

Deficyt budżetu jednostki samorządowej może być pokryty **przychodami**:

- ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę,
- z prywatyzacji majątku jednostki samorządowej,
- ze spłat pożyczek udzielonych ze środków samorządu,
- z kredytów i pożyczek zaciągniętych w bankach krajowych,
- z nadwyżki budżetu jednostki z lat ubiegłych,
- z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Przychody finansują nie tylko deficyt danego roku, ale także spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań np. kredytów, pożyczek, obligacji.

**Rozchodami** mogą być między innymi:

- spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów,
- wykup papierów wartościowych,
- pożyczki udzielone przez samorząd innym podmiotom.

Szczegółowe zestawienie planu przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem niedoboru lub rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej (art. 13. ust. 2 ustawy o finansach publicznych) należy zamieścić w załączniku do uchwały budżetowej.

Jednostka samorządu terytorialnego dołącza również do uchwały budżetowej prognozę kwoty długu oraz planowane spłaty zobowiązań na rok bieżący i lata następne. W załącznikach tych

---

<sup>8</sup> Do 1998 r. w planie wydatków budżetu obowiązkowe było jedynie wyodrębnienie wydatków w poszczególnych działach. Większość gmin uchwałała jednak swe budżety w układzie bardziej szczegółowym od wymaganego, często z wyodrębnieniem wszystkich rozdziałów, a w niektórych gminach również z podziałem wydatków na paragrafy i na poszczególne jednostki finansowane z budżetu. E. Malinowska, W. Misiąg „Finanse Publiczne w Polsce”, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o. Gdańsk 2002.



należy obliczyć poziom zadłużenia jednostki samorządowej w stosunku do planowanych dochodów oraz relacje planowanych kwot spłat do dochodów jednostki na rok bieżący i lata następne.

- ◆ **rezerwy** w budżecie jednostek mogą być ustanowione, czyli kwoty wydatków nie przypisane w czasie uchwalania budżetu do konkretnych zadań. Wyróżnia się przy tym rezerwę ogólną (do 1% planowanych wydatków, bez określania ich przeznaczenia, wykorzystywane głównie na wydatki nieprzewidziane oraz na zwiększenie wydatków zaplanowanych w zbyt małej wysokości) oraz rezerwy celowe, w których ujmuje się wydatki, o przeznaczeniu z góry określonym, których w czasie uchwalania budżetu nie można ściśle przyporządkować do odpowiednich podziałek planu wydatków. Suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu jednostki samorządowej. Wyżej wymienione rezerwy są raz uchwalane w budżecie na dany rok przez organ stanowiący i nie ma podstaw prawnych do ich tworzenia, a tym bardziej zwiększania w trakcie roku budżetowego,
- ◆ **wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi**, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów. Zgodnie z art. 110 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa może określać limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne oraz zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa (ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej),
- ◆ **plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych**. Roczny plan przychodów i wydatków obejmuje przychody i wydatki poszczególnych jednostek organizacyjnych, stan środków obrotowych (stan na początek oraz stan na koniec roku) oraz rozliczenie z budżetem. W uchwale budżetowej powinny być wykazane również środki specjalne funkcjonujące w gminach, a wynikające z innych ustaw,
- ◆ **plany przychodów i wydatków funduszy celowych**. Na mocy art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - plany przychodów i wydatków funduszy celowych zostały włączone do uchwały budżetowej (podobnie jak plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych). Są one elementem budżetu. W uchwale budżetowej np. gminy powinien wystąpić co najmniej gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Sporządzając załącznik do uchwały budżetowej dotyczący „planu przychodów i wydatków dla poszczególnego typu funduszu celowego” należy mieć na uwadze art. 13 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który mówi, że dochody i wydatki publiczne oraz przychody jednostek organizacyjnych i osób prawnych zaliczonych do sektora finansów publicznych pochodzące z działalności i innych źródeł - klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz paragrafów określających rodzaj dochodu, przychodu i wydatku,
- ◆ **upoważnienia dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zarządu do zaciągania długu oraz spłat zobowiązań jednostki,**
- ◆ **zakres i kwoty dotacji przedmiotowych,**

- ◆ **plany dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce ustawami.** Plan finansowy jako załącznik do uchwały powinien zawierać wyodrębnione z budżetu jednostki dochody i wydatki związane z zadaniami zleconymi z administracji rządowej. Powiązanie planu z budżetem jednostki polega na tym, że wszystkie dotacje i wydatki ujęte w planie finansowym zadań zleconych są również uwzględnione w odpowiednich podziałkach klasyfikacji dochodów i wydatków budżetu. Planując wydatki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana ujmować je w działach i rozdziałach, w których zaklasyfikowano jej dochody z tytułu otrzymanej z budżetu państwa dotacji na realizację tych zadań,
- ◆ **kwoty dotacji udzielonych z budżetu** zgodnie z zasadą jawności finansów publicznych - jednostki samorządu terytorialnego powinny wyodrębnić. W części normatywnej uchwały winny być podane globalne kwoty poszczególnych rodzajów dotacji, natomiast w załączniku do uchwały budżetowej powinny być wykazane dotacje udzielane z budżetu z podziałem na rodzaje i ze specyfikacją działu i paragrafu klasyfikacji budżetowej,
- ◆ **plany dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wspólnych realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono realizację zadań.**

Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego **może** zawierać regulacje dotyczące uprawnień dla organów wykonawczych związanych z wykonywaniem budżetu między innymi: upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych oraz emisji papierów wartościowych dla pozyskania środków na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetowego (przejściowego braku płynności finansowej - art. 124 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Zobowiązania te podlegają spłacie w roku budżetowym, w którym zostały zaciągnięte (art. 48 ust. 1 pkt 1, ust.2 ustawy o finansach publicznych). Organ stanowiący udzielając takiego upoważnienia musi określić maksymalną wysokość tych zobowiązań w roku budżetowym (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym, art.18 pkt 19 lit. d ustawy o samorządzie wojewódzkim, art. 12 pkt.8 lit. d ustawy o samorządzie powiatowym).

W uchwale budżetowej może być też zawarte upoważnienie dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu do dokonywania zmian w budżecie polegających na przenoszeniu wydatków budżetowych pomiędzy rozdziałami i paragrafami w obrębie działu klasyfikacji budżetowej oraz do przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom samorządu terytorialnego. Na organie stanowiącym ciąży obowiązek sprecyzowania zarówno rodzajów zmian, jak i warunków ich dokonywania.

Upoważnienia zawarte w treści uchwały budżetowej obowiązują w danym roku budżetowym.

Wyliczone elementy składają się na minimum treści jakie według woli ustawodawcy powinna zawierać uchwała budżetowa. Ostateczny kształcie tego aktu prawnego przesądza organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który ustala wskazówki jakimi ma się kierować organ wykonawczy przy opracowywaniu projektu budżetu. Treść uchwały budżetowej winna być

czytelna i jednoznaczna. Powinna ona również uwzględniać lokalne uwarunkowania i lokalne potrzeby<sup>9</sup>.

Uchwała budżetowa jest aktem szczególnego rodzaju, w związku z czym przedmiot jej regulacji nie może wykraczać poza treści nakazane lub dopuszczone obowiązującym prawem.

Uchwałodawcza działalność organów jednostek samorządu terytorialnego jest przedmiotem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej w zakresie spraw wymienionych w art. 11 ust.1 ustawy o izbach<sup>10</sup>. Uchwały jednostek samorządowych będące przedmiotem nadzoru winny być przesłane przez organ wykonawczy do Regionalnej Izby Obrachunkowej w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia.

Ogłaszanie stanowionych przez organy jednostek samorządowych aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych, a także pozostałych aktów (o których traktują przepisy szczególne), odbywa się na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (1 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych)<sup>11</sup>. Przepis art. 2 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy nakłada obowiązek ogłaszania aktów normatywnych w dzienniku urzędowym.

Dziennikiem urzędowym, w którym ogłasza się akty prawne stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest wojewódzki dziennik urzędowy. Obowiązek ogłaszania uchwały budżetowej województwa oraz sprawozdania z wykonania budżetu województwa wynika z art. 13 pkt 7 wyżej wymienionej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 89 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa. Natomiast obowiązek publikacji uchwały budżetowej gminy i sprawozdania z jej wykonania należy wyprowadzić z treści przepisu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie, z którym wójt lub burmistrz niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego (a więc w Dzienniku Urzędowym Województwa)<sup>12</sup>. Natomiast, brak jest podstaw prawnych do ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał budżetowych powiatu i sprawozdań z wykonania budżetu powiatu. Wprawdzie art. 61 ustawy o samorządzie powiatowym traktujący o jawności gospodarki środkami finansowymi mówi o publikowaniu uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu jednak bez określenia sposobu ich publikacji. W związku z powyższym winny być publikowane w inny sposób, np. poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń albo ogłoszenia w prasie.

Konieczność publikowania uchwały budżetowej odnosi się do „pierwotnej” uchwały a nie uchwał zmieniających. W treści uchwały budżetowej winno być zamieszczone postanowienie o tym, iż podlega ona ogłoszeniu we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ogłoszenie uchwał budżetowych gminy i województwa we właściwym dzienniku urzędowym nie jest związane z terminem ich wejścia w życie, lecz stanowi formę podania ich do publicznej

<sup>9</sup> Genowefa Strojna „Zasady procedury opracowania projektu oraz uchwalania budżetu gminy” Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r. Muncypium, Warszawa.

<sup>10</sup> Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 718.

<sup>12</sup> M. Paczocha „Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych” Finanse Komunalne nr 5/2001 Muncypium S.A.

wiadomości - w związku z jawnością gospodarki finansowej. Również, wejście w życie uchwały budżetowej powiatu nie zależy od jej ogłoszenia np. w prasie.

*Ewa Chojecka  
Starszy Inspektor WIAS  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Bydgoszczy*

## ZASADY OPRAWYWANIA UCHWAŁ PODATKOWYCH

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy badając w trybie nadzoru w oparciu o art.11 ust. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwały podejmowane przez organy stanowiące gmin w sprawach podatków i opłat lokalnych, stwierdziła w niektórych przypadkach nieprawidłowości w określeniu daty wejścia w życie tych uchwał. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały na ogół stanowi istotne naruszenie prawa i w konsekwencji uznane przez Kolegium Izby uchwały za nieważną.

Stąd zachodzi konieczność ponownego przedstawienia najważniejszych zasad związanych z wejściem w życie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych.

1. Wszystkie uchwały organów stanowiących gmin w sprawach podatkowych są aktami prawa miejscowego i jako takie podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.). Akty normatywne ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.
2. Obowiązująca zasada jednoroczności stawek podatku wymaga, aby uchwały w sprawach stawek podatku od nieruchomości, stawek podatku od środków transportu, stawek podatku od posiadania psów oraz obniżenia średniej ceny żyta dla celów podatku rolnego oraz średniej ceny skupu drzewa dla celów podatku leśnego wchodziły w życie z dniem 1 stycznia danego roku podatkowego. Dotyczy to również uchwał w sprawach zwolnień przedmiotowych od wyżej wymienionych podatków oraz ulg w podatku rolnym. Z tych względów uchwały w wyżej wymienionych sprawach powinny być opublikowane w dzienniku urzędowym najpóźniej do dnia 17 grudnia danego roku podatkowego. Ponadto uchwały te powinny zawierać zapisy:  
„Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia ... /danego roku podatkowego/.”
3. Zasada jednoroczności nie dotyczy opłat lokalnych: targowej, miejscowej, administracyjnej oraz zarządzenia poboru tych opłat a także podatku od nieruchomości, psów, rolnego i leśnego w trybie inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i ich wynagradzania. Uchwały te wchodzi w życie 14 dni po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa

Kujawsko-pomorskiego, chyba że rada gminy określi termin dłuższy. Uchwały takie powinny zawierać zapis: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-pomorskiego i wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu”, (chyba, że rada gminy określi termin dłuższy).

4. W przypadku nie uchwalenia stawek podatków lub opłat lokalnych, bądź podjęcia uchwał w sprawach podatkowych po wyżej przedstawionym terminie stosuje się stawki podatkowe obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy. Sytuacja taka może mieć również miejsce w przypadku uznania przez organ nadzoru uchwały w przedstawionych sprawach za nieważną.

*Anna Romanow  
Radca Prawny  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Bydgoszczy*

## **DOTACJE UDZIELANE PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PODMIOTOM NIEPUBLICZNYM**

Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać przypisane im zadania za pośrednictwem swoich organów oraz własnych jednostek organizacyjnych. Mogą ponadto zlecać wykonanie zadań własnych innym podmiotom, w tym również podmiotom niepublicznym. Takie możliwości jednostek samorządowych w zakresie wykonywania przypisanych im zadań wynikają z ustaw regulujących ich ustrój, a także z generalnej zasady określonej w ustawie o finansach publicznych<sup>13</sup>, zgodnie z którą prawo realizacji zadań finansowych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów chyba, że ustawa stanowi inaczej.

Powierzenie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym łączy się z koniecznością zapewnienia takim podmiotom środków finansowych. Jest to realizowane w formie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce gminy, powiaty a także województwa samorządowe dotują najczęściej zadania z dziedziny edukacji, kultury, pomocy społecznej, ochrony zdrowia oraz kultury fizycznej. Należy przy tym zaznaczyć, że przy udzielaniu przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji podmiotom niepublicznym obowiązują zasady gospodarki finansowej, wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych, a w szczególności:

- zasada dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny,
- zasada ponoszenia wydatków w wysokościach i na cele określone w uchwale budżetowej,
- zasada wyboru najkorzystniejszej oferty.

Systematykę wydatków budżetowych, w tym dotacji, określają przepisy art. 69 ustawy o finansach publicznych, która na mocy art. 111 ust. 3 tej ustawy obowiązuje także wydatki

<sup>13</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 - art. 25 ust. 1.

jednostek samorządu terytorialnego. Dotacje dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych można podzielić na:

- 1) dotacje podmiotowe,
- 2) dotacje przedmiotowe,
- 3) dotacje celowe, w tym na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dotacje podmiotowe są to dotacje przeznaczone na dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu. Z definicji tej wynika, że mogą być one udzielane tylko podmiotom wyraźnie wskazanym przez ustawę np. ochotniczej straży pożarnej,<sup>14</sup> niepublicznym placówkom opiekuńczo-wychowawczym, ośrodkom adopcyjno-opiekuńczym,<sup>15</sup> kwoty dotacji podmiotowych określają corocznie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w uchwałach budżetowych. Dotacje takie w ewidencji wydatków gmin, powiatów oraz województw samorządowych rejestrowane są co do zasady w § 258. Od tej zasady występują wyjątki w zakresie rejestrowania dotacji dla szkół wyższych, jednostek naukowych, niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych a także instytucji kultury. Dotacje przyznane ww. podmiotom są bowiem klasyfikowane w § 252-255. Ponadto dotacja taka nie może stanowić jedyne źródła finansowania działalności takiej jednostki, co wyraźnie wynika z użycia przez ustawodawcę w dyspozycji art. 69 ust. 4 pkt 2 zwrotu „dofinansowanie” a nie „finansowanie”.

W art. 69 ust. 4 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zawarta została definicja dotacji przedmiotowej. Zgodnie z tym przepisem dotacją przedmiotową jest dopłata do określonego rodzaju wyrobów lub usług, kalkulowana według stawek jednostkowych. W przepisach ustawy o finansach publicznych nie można znaleźć upoważnienia dla jednostki samorządu terytorialnego do udzielania dotacji przedmiotowych jednostkom niepublicznym. Upoważnienia takie mogą jednak wynikać z innych ustaw. Przykładem może być ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, która w art. 164 ust. 4 dała podstawę do udzielania dotacji przedmiotowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego spółkom wodnym. Dotacje przedmiotowe klasyfikowane są przez podmioty samorządowe w § 263 klasyfikacji budżetowej.

Oprócz dotacji podmiotowych i przedmiotowych, jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych dotacji celowych. Dotacje takie mogą być przeznaczone bądź na sfinansowanie konkretnego zadania bądź też na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

Zgodnie z art. 118 ustawy o finansach publicznych, podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki. Ze wskazanego wyżej przepisu wynikają następujące przesłanki udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) dotacja może być udzielona tylko podmiotom niepublicznym,
- 2) podmioty te nie mogą działać w celu osiągnięcia zysku (podmioty działające non profit),

<sup>14</sup> Art. 32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej - Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 z późn. zm.

<sup>15</sup> Art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej - Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

3) dotacja musi być wykorzystana na cele publiczne, które należą do kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przepisy ust. 3 art. 118 uzależniły możliwość realizacji zadań publicznych przez podmioty niepubliczne od uprzedniego podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały, które powinna określać:

- 1) tryb postępowania o udzielenie dotacji,
- 2) sposób jej rozliczenia,
- 3) sposób kontroli wykonania zadania.

Jednocześnie, uchwała taka zapewnia jawność postępowania o udzielenie dotacji oraz jawność rozliczenia dotacji. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, które poprzedzone musi być wyborem najkorzystniejszej oferty w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych, następuje w formie umowy zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a dotowanym podmiotem. W świetle art. 118 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, umowa taka powinna określać:

- szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania,
- kwotę dotacji i tryb płatności,
- tryb kontroli wykonania zadania,
- sposób rozliczenia dotacji.

Każda umowa zawarta pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a niepublicznym podmiotem działającym non profit musi zawierać co najmniej ww. postanowienia. Szczególnie przy tym znaczenie należy przypisać pierwszej ze wskazanych wyżej dyspozycji. Wynika to z faktu udzielania przez podmiot samorządowy dotacji w związku z wykonywaniem przez podmiot niepubliczny konkretnego zadania, a nie w związku z ciążącym na jednostce samorządu terytorialnego obowiązkiem wykonania określonej kategorii zadań. Dlatego też zakres przedmiotowy zadania winien być określony w sposób dokładny i wyczerpujący.

Zawarcie umowy z podmiotem niepublicznym należy do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, przy czym postanowienia umowy powinny respektować treść regulacji przyjętej przez organ stanowiący w uchwale w sprawie udzielenia dotacji.

W ewidencji wydatków jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe zlecone jednostkom niepublicznym rejestrowane są w § 281 - dotacje dla fundacji, § 282 - dotacje dla stowarzyszeń i § 283 – dotacje dla pozostałych jednostek niepublicznych.

*Mariusz Stegienka  
Zastępca Naczelnika WKGF  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Bydgoszczy*

## **ODPOWIEDZI NA PISMA KIEROWANE DO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY**

### ***Pismo z dnia 5 czerwca 2003 r. dotyczące możliwości lokowania wolnych środków finansowych jst w inne niż lokaty bankowe instrumenty rynku pieniężnego***

W odpowiedzi na pismo Pana Skarbnika w sprawie możliwości lokowania wolnych środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego w inne niż lokaty bankowe instrumenty rynku pieniężnego wyjaśniam, że zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy obecnie obowiązujące przepisy prawne nie dopuszczają takiej sytuacji. Gmina jest jednostką, której podstawowym celem działalności, wyznaczonym postanowieniami zawartymi w samorządowej ustawie ustrojowej pozostaje zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zadań własnych, aczkolwiek działalność ta nie ogranicza się do sfery zadań użyteczności publicznej.

Organ stanowiący gminy może na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) określić zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów oraz akcji. Udział jednostek samorządowych na rynku papierów wartościowych określa art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, Nr 9 poz. 43 z późn. zm.), zgodnie z którymi gmina poza sferą użyteczności publicznej może nabywać akcje lub udziały w spółkach zajmujących się czynnościami ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego oraz innych spółek ważnych dla rozwoju gminy. Natomiast uprawnienia do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych wynikają z art. 134 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Odsetki od tych środków gmina otrzymuje w wysokości wynikającej z zawartej z bankiem umowy. Fundusz inwestycyjny w myśl art. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 2002, Nr 49 poz. 448 z późn. zm.) jest osobą prawną, której przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych w określone w ustawie papiery wartościowe i inne prawa majątkowe. Jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę finansową w granicach określonych w prawie a w szczególności w ustawie o finansach publicznych. Ustawa nie zezwala na lokowanie wolnych środków nawet pośrednio w papiery wartościowe (w tym poprzez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych) bądź na rachunkach innych niż banki jednostek.

Z tych względów niezależnie od stopnia ryzyka, współpraca Miasta T. z Towarzystwami Funduszy Inwestycyjnych, nie jest możliwa.

### ***Pismo z dnia 27 czerwca 2003 r. w sprawie opłaty targowej***

Odpowiadając na Pana pismo z dnia 11 czerwca 2003 r. wyjaśniam, co następuje:

- zgodnie z art. 15 ustawy z dn. 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r.; opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Opłata targowa ma charakter



podatku od handlu prowadzonego na targowiskach. Jej wysokość ustalana jest uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Z treści art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) wynika, że opłata targowa jest dochodem gminy; - dochodami gminy są m.in. podatki i opłaty. Stanowi ona zobowiązanie do uiszczenia na rzecz gminy określonego świadczenia pieniężnego. Przekazanie obiektu targowiska miejskiego jako aportu do Miejskiego Zakładu Komunalnego Spółki z o.o., nie ma znaczenia dla istnienia obowiązku podatkowego.

Opłatę targową pobiera się niezależnie od tego, czy sprzedaż odbywa się na targowisku miejskim prowadzonym przez gminę, inną jednostkę zarządzającą targowiskiem, czy też na targowisku prowadzonym na terenie prywatnym.

***Pismo z dnia 7 lipca 2003 roku dotyczące wypłaty odprawy rentowej i nagrody jubileuszowej byłemu burmistrzowi, niezdolnemu do pracy z powodu choroby***

W odpowiedzi na pismo Pana Burmistrza dotyczące wypłaty odprawy rentowej i nagrody jubileuszowej byłemu burmistrzowi, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby wyjaśniam, że w podobnej sprawie zajął stanowisko Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 30 maja 2001 r. Nr PKN 416/00. Zdaniem Sądu Najwyższego, którego stanowisko załączam każda odprawa przysługuje na podstawie tych przepisów, które ustalają warunki jej nabycia i jest „niezależna” od innych odpraw. Każda odprawa służy innemu celowi i dlatego w razie zbiegu uprawnień do dwóch lub więcej odpraw tylko wyraźne wyłączenie przez przepisy ustanawiające odprawy prawa do którejkolwiek z nich uzasadniają odmowę wypłaty świadczenia.

Przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2001, Nr 142 poz. 1593 z późn. zm.) oraz Kodeksu pracy nie ograniczają prawa do odprawy z tytułu przejścia na rentę i nagrody jubileuszowej w przypadku otrzymania odprawy z art. 14a ustawy o pracownikach samorządowych.

Ponadto wyjaśniam, że wynagrodzenie będące podstawą wysokości odprawy z tytułu przejścia na rentę inwalidzką zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 28 ust. 1 i 3 ustawy o pracownikach państwowych (Dz. U. 2001, Nr 86 poz. 953 z późn. zm.) oblicza się jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy. Składniki wynagrodzenia określane w stawce miesięcznej w stałej wysokości w myśl § 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. 1997, Nr 2 poz. 14) uwzględnia się przy ustalaniu ekwiwalentu w wysokości należnej w miesiącu nabycia prawa do tego ekwiwalentu. Stosując tą zasadę - podstawą naliczenia odprawy byłemu burmistrzowi powinno być wynagrodzenie z października 2002 r.

***Pismo z dnia 29 lipca 2003 r. dotyczące gminnego funduszu ochrony środowiska***

W odpowiedzi na Pana pytanie z dnia 18 lipca 2003 r. wyjaśniam, co następuje: gminny fundusz ochrony środowiska nie jest osobą prawną a zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1993 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2003 r. Nr 115 poz. 148 z późn. zm) stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, będący w dyspozycji właściwego organu gminy.

Przychody funduszy celowych, w myśl ust. 1 ww. przepisu, pochodzą z dochodów publicznych wymienionych w ustawie a wydatki przenoszone są na realizację wyodrębnionych zadań.

Ustawa z dnia 17 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.) nie wymienia się jako źródła przychodów gminnych funduszy odsetek z rachunków bankowych. Katalog przychodów gminnych funduszy określony w art. 401 ust. 1 i 5 ustawy jest katalogiem zamkniętym i nie jest możliwe uznanie za źródło przychodu odsetek z rachunku bankowego funduszu. Użyte w ust. 5 art. 401 ww. ustawy słowo „mogą” nie świadczy o tym, że przychodami gminnych funduszy ochrony środowiska mogą być inne nie wskazane w ustawie źródła przychodów. Przepis ten dopuszcza fakultatywnie źródła przychodów jak np. darowizny lub zapisy (zależnie od woli określonych podziałów) w odróżnieniu od obligatoryjnych źródeł przychodów wskazanych w ust. 1.

Ponadto środki gminnego funduszu mogą być przeznaczone wyłącznie na cele określone w art. 406 ustawy. Z tych względów odsetki z rachunku bankowego funduszu stanowią dochód gminy a opłaty za prowadzenie rachunku bankowego również ponosi gmina.

***Pismo z dnia 25 sierpnia 2003 r. dotyczące możliwości i podstawy wypłacenia radnemu - członkowi komisji rozwiązywania problemów Alkoholowych wynagrodzenia za udział w pracach komisji***

W odpowiedzi na pismo Pana Burmistrza z dnia 25.07.2003 r. dotyczące możliwości i podstawy wypłacenia radnemu - członkowi Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wynagrodzenia za udział w pracach komisji wyjaśniam, co następuje.

W myśl art 24 b z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) osobie wybranej do rady gminy nie można powierzyć w gminie, w której uzyskała mandat wykonywania pracy na podstawie umowy o pracę jak również na podstawie umowy cywilnoprawnej. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 z późn. zm.) w skład komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby powołane przez burmistrza, a nie zatrudnione na podstawie umowy cywilnoprawnej. Przyznane wynagrodzenie nie jest wynagrodzeniem za pracę a rodzajem diety za udział w pracach komisji. W tym zakresie przychyłam się do powołanego w piśmie poglądu wyrażonego przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych z dnia 05.04.2003 r. znak ANA/264/2003.

Odnosnie zaś zagadnienia, czy skarbnik - główny księgowy związku gmin musi być zatrudniony na podstawie umowy o pracę, czy może wykonywać swoje obowiązki na podstawie umowy cywilnoprawnej, uważam, że powinien być zatrudniony na umowie o pracę.

Wynika to bezpośrednio z treści art. 35 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) gdzie zapisano, że „głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, jest pracownik”. Użyte określenie „pracownik” należy rozumieć tak jak jest zapisane, a mianowicie osobę wykonującą swoje czynności na zasadzie umowy o pracę. Tylko w języku potocznym to określenie może być pojmowane szeroko, ale nie z punktu widzenia precyzji językowej użytej w przepisach.