

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 14 grudnia 2016 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Ustronie Morskie
na 2017 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Marek Dulewicz - Przewodniczący
2. Helena Rokowska - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje z uwagami zawartymi w uzasadnieniu projekt uchwały budżetowej na 2017 r. Gminy Ustronie Morskie.

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Niniejszą opinię stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić organowi stanowiącemu, przed uchwaleniem budżetu.

§ 4. Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uzasadnienie

Sekretarz Gminy Ustronie Morskie z upoważnienia Wójta Gminy Ustronie Morskie, spełniając wymogi (w zakresie dochowania terminu) określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 15 listopada 2016 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy na 2017 r.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w obowiązującym stanie prawnym brakuje podstaw dopuszczających zdekoncentrowanie na rzecz sekretarza gminy uprawnień wójta wydawania zarządzeń w sprawie zmian budżetu i w budżecie, a tym bardziej wydawania zarządzeń w zakresie projektu budżetu gminy oraz projektu wieloletniej prognozy finansowej.

W dniu 30 listopada 2016 r. Wójt Gminy Ustronie Morskie uchylił zarządzenie podpisane z upoważnienia przez Sekretarza Gminy i przekazał wraz z nowym zarządzeniem projekt budżetu Gminy na 2017 r. doprowadzając tym samym do stanu zgodnego z prawem.

Projekt może w 2017 r. stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego¹.

Dokonując oceny rzetelności przedstawionego projektu uchwały budżetowej pod względem formalno-prawnym i merytorycznym, Skład Orzekający zwrócił szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- szczegółowość i kompletność²;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez organ stanowiący³;
- stopień planowania budżetu Gminy po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym dochodów i wydatków majątkowych;
- zgodność zawartych danych z projektem wieloletniej prognozy finansowej;
- kształtowanie się relacji wynikającej z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 września 2016 r.

Z przedłożonego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (31 489 019,64 zł, tj. wzrost o 28,2 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 27 483 134,11 zł oraz 4 005 885,53 zł, co stanowi wzrost o 26,4 % i 41,7 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r. Dochody bieżące zaplanowano na poziomie planu 2016 r. Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku oraz dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (29 790 063,87 zł, tj. wzrost o 66,9 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁵. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 26 321 353,38 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 3 468 710,49 zł, co odpowiednio stanowi wzrost o 51,2 % i 681,6 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi nadwyżka budżetu w kwocie 1 698 955,77 zł⁶, która zostanie przeznaczona na spłatę pożyczek i kredytów.

Zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 1 698 955,77 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek, postanowiono pokryć środkami w tej samej wysokości.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁷:

¹ Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

³ Uchwała Nr XL/278/2010 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 30 sierpnia 2010 r. - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

⁴ Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

- rezerwę ogólną w wysokości nie niższej niż 0,1 % i nie wyższej niż 1 % wydatków;
 - rezerwy celowe w wysokości nieprzekraczającej 5 % wydatków (w tym na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego⁸ w wysokości nie mniejszej niż 0,5 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu).
- Suma rezerw celowych mieści się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków⁹.

Zgodnie z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określono dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikające z odrębnych ustaw:

- z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami¹⁰;

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹¹:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹², które odpowiadają wysokości planowanych dochodów;
- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹³,
które odpowiadają wysokości planowanych dochodów;
- na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴,
które są wyższe od planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁵.

W projekcie uchwały budżetowej ustalono limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na cele, o których mowa w art. 89 ustawy o finansach publicznych. **Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, iż w §8 pkt 2 projektu uchwały budżetowej Rada określa limit który jest bezzasadny, gdyż nie planuje się zaciągnięcia kredytów i pożyczek w 2017 r.**

Określone zostały wydatki z podaniem kwot do realizacji na finansowanie zadań jednostek pomocniczych (sołectwa)¹⁶, w tym: funduszy sołeckich¹⁷, w formie zestawienia

⁸ Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, ze zm.).

⁹ Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹² Zgodnie z art. 18², w związku z art. 4¹ i art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487, ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2016 r., poz. 224, ze zm.)

¹³ Zgodnie z art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016, poz. 672, ze zm.).

¹⁴ Zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.).

¹⁵ Zgodnie z art. 214 pkt 1 oraz art. 215 ustawy o finansach publicznych precyzującym zasady sporządzenia załącznika, z uwzględnieniem podziału na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych oraz dla jednostek występujących poza nim. W treści załączników widoczne jest wyodrębnienie dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych związanych z realizacją zadań JST.

¹⁶ Zgodnie z art. 5 i art. 35 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷ W oparciu o ustawę o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

wydatków z podaniem kwot do realizacji przez poszczególne sołectwa, zaplanowane w oparciu o uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie¹⁸:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu¹⁹, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²⁰;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań²¹, **które na podstawie projektu uchwały Rady nie powinno wystąpić ze względu na brak planowanych przychodów z tytułu kredytów i pożyczek.**

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²²:

- dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym Gminy;
- zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym;
- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu.

Skład Orzekający zwraca uwagę na zawarte w § 15 pkt 6 upoważnienie do określenia zasad i rozliczania zaliczek na wydatki w polityce rachunkowości Urzędu Gminy Ustronie Morskie oraz przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym, do czego brak jest podstawy prawnej.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych.

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego²³.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 1 161 780,73 zł²⁴.

Należy nadmienić, że wskazana zasada obowiązuje zarówno w odniesieniu do planowanego budżetu jak i wykonanego budżetu na koniec roku. Wysokość nadwyżki

¹⁸ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

²² Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 258 ust. 1, art. 258 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 228 oraz art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

²³ Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

²⁴ Art. 242 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy.

operacyjnej stanowi jeden z elementów oceny możliwości jednostki samorządu terytorialnego do angażowania środków własnych na realizację zadań inwestycyjnych oraz zdolności do spłat zobowiązań. Kwota realizacji nadwyżki operacyjnej w sposób istotny wpływa na zachowanie relacji wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Zaciągnięte zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 11 125 955,77 zł²⁵. Natomiast na koniec 2017 r. planowaną kwotę zadłużenia wykazano w kwocie 8 820 000,00 zł, co stanowi 28,0 % planowanych w tym roku dochodów ogółem. **Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na poprawność wyliczenia kwoty długu na koniec 2017 r. w związku z tym, uwzględniając prawidłowe dane kwota długu powinna wynieść 9 427 000,00 zł.**

W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdza, że w 2017 r. spłata zobowiązań dłużnych nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Projektowane kwoty budżetu nie odstępują od ustaleń równoległe opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2025 w zakresie podstawowych wielkości²⁶.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta przez organ stanowiący w 2016 r., jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający zastrzega, że możliwość spłaty długu wymaga pełnej realizacji dochodów, planowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w wieloletniej prognozie finansowej, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych.

Ponadto Skład Orzekający podkreśla, że decyzje organu wykonawczego dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie realizacji inwestycji, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej jednostkę samorządu terytorialnego, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

Zdaniem Składu Orzekającego przedstawiony projekt uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego spełnia wymogi formalne i merytoryczne. Projekt uchwały zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych oraz spełnia ustawowe wymogi dotyczące finansów jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marek Dulewicz

Załącznik 1 na ark.1

²⁵ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

²⁶ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Załącznik do uchwały Nr CXXX.561.Z.2016 Składu Orzekającego z dnia 14 grudnia 2016 r.

gmina wiejska - USTRONIE MORSKIE

Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r.	Plan 2016 r.wg stanu na III kw.	Dynamika %	Wykonanie III kw. 2016 r.	Przewidywane wykonanie 2016 r. wg WPF	Projekt 2017 r.	Dynamika %	Dynamika %	Dynamika %
	zł	zł	(3-2)/2	zł	zł	zł	(7-6)/6	(7-3)/3	(7-2)/2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochody ogółem	30 547 474,17	33 331 827,93	9,1	24 561 119,66	24 561 119,66	31 489 019,64	28,2	-5,5	3,1
bieżące	25 681 744,73	26 672 066,55	3,9	21 734 395,52	21 734 395,52	27 483 134,11	26,4	3,0	7,0
majątkowe	4 865 729,44	6 659 761,38	36,9	2 826 724,14	2 826 724,14	4 005 885,53	41,7	-39,8	-17,7
w tym:									
ze sprzedaży majątku	1 823 226,38	3 800 000,00	108,4	2 818 730,33	2 818 730,33	3 031 100,53	7,5	-20,2	66,2
Wydatki ogółem	32 119 656,47	34 105 825,94	6,2	17 854 325,38	17 854 325,38	29 790 063,87	66,9	-12,7	-7,3
bieżące	21 929 491,05	24 742 427,89	12,8	17 410 516,05	17 410 516,05	26 321 353,38	51,2	6,4	20,0
w tym:									
poręczenia	0,00	71 922,20		0,00	0,00	73 492,00		2,2	
odsetki i dyskonto	409 524,94	412 500,00	0,7	262 036,07	262 036,07	351 500,00	34,1	-14,8	-14,2
majątkowe	10 190 165,42	9 363 398,05	-8,1	443 809,33	443 809,33	3 468 710,49	681,6	-63,0	-66,0
Wynik	-1 572 182,30	-773 998,01	-50,8	6 706 794,28	6 706 794,28	1 698 955,77	-74,7	-319,5	-208,1
wynik bieżący	3 752 253,68	1 929 638,66	-48,6	4 323 879,47	4 323 879,47	1 161 780,73	-73,1	-39,8	-69,0
wynik majątkowy	-5 324 435,98	-2 703 636,67	-49,2	2 382 914,81	2 382 914,81	537 175,04	-77,5	-119,9	-110,1
Przychody ogółem	3 048 067,25	2 231 953,76	-26,8	141 953,76	141 953,76	0,00	-100,0	-100,0	-100,0
z tego:									
kredyty, pożyczki, obligacje	2 558 867,27	2 090 000,00	-18,3	0,00	0,00	0,00		-100,0	-100,0
zwrot udzielonych pożyczek	0,00	0,00		0,00	0,00				
nadwyżka budżetowa	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00			
wolne środki	489 199,98	141 953,76	-71,0	141 953,76	141 953,76	0,00	-100,0	-100,0	-100,0
inne	0,00	0,00		0,00	0,00				
Rozchody ogółem	1 298 955,75	1 457 955,75	12,2	850 955,75	850 955,75	1 698 955,77	99,7	16,5	30,8
z tego:									
spl. rat kred. i poź. oraz wykup obl.	1 298 955,75	1 457 955,75	12,2	850 955,75	850 955,75	1 698 955,77	99,7	16,5	30,8
udzielenie pożyczek	0,00	0,00		0,00	0,00				
inne	0,00	0,00		0,00	0,00				
Kwota długu	11 976 911,52			11 125 955,77	11 125 955,77	8 820 000,00	-20,7		-26,4

winno być:
9 427 000,00