

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 20 grudnia 2016 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia
budżetu Gminy Mieszkowice na rok 2017**

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)¹ oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870)² - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Hanna Barańska | - Przewodnicząca |
| 2. Katarzyna Korkus | - Członek |
| 3. Anna Suprynowicz | - Członek |

uchwała, co następuje:

- § 1. Pozytywnie** opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Mieszkowice na rok 2017.
- § 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

Spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych w dniu 15 listopada 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Burmistrz Mieszkowic przekazał projekt uchwały budżetowej Gminy na 2017 r.

W 2017 r. projekt może stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia 2017 r.³

¹ dalej: ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² dalej: ustawa o finansach publicznych

³ zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

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

- szczegółowość i kompletność⁴;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez organ stanowiący⁵;
- 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 (31 403 996,00 zł, tj. o 9,7 % wyższej od przewidywanego wykonania roku 2016), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 30 993 514,00 zł oraz 410 482,00 zł, co stanowi 110,5 % i 71,0 % 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 (30 791 662,00 zł, tj. o 4,6 % wyższej od przewidywanego wykonania roku 2016), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w układzie działów klasyfikacji budżetowej⁶. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 28 311 679,32 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 2 479 982,68 zł, co odpowiednio stanowi 104,2 % i 109,0 % przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi nadwyżka budżetu w kwocie 612 334,00 zł, której nie wskazano w części normatywnej uchwały. W konsekwencji – nie podano również przeznaczenia planowanej nadwyżki budżetu⁷. Informację w tym zakresie wskazano jedynie w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej (str. 22).

Ze złożonego projektu wynika, że w 2017 r. jednostka nie planuje do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych, w wyniku czego w projekcie nie wskazano planowanych przychodów.

⁴ zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

⁵ uchwała Nr XL/326/10 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Mieszkowice

⁶ zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych

⁷ zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ustawy o finansach publicznych

Rozchody budżetu zaplanowano w łącznej kwocie 612 334,00 zł, które przeznaczono na spłaty otrzymanych kredytów (523 000,00 zł) i pożyczek (89 334,00 zł) i postanowiono pokryć środkami z nadwyżki budżetu uzyskanej w 2017 r. (612 334,00 zł).

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁸:

- 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 kryzysowego⁹ w wysokości nie mniejszej niż 0,5 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu);

Zgodnie z art. 237 ust. 2 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;
- wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej¹¹;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹².

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹³:

- w wysokości 125 000,00 zł na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹⁴, które wbrew obowiązującej zasadzie ustalono w wysokości niższej od zaplanowanych dochodów za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (130 179,00 zł);
- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁵, w wysokości 25 000,00 zł, które odpowiadają wysokości planowanych dochodów;
- w wartości 832 739,00 zł na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶, przy dochodach z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w prognozowanej wysokości 780 000,00 zł.

W planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zamieszczono szczegółowego wyodrębnienia dochodów i wydatków finansowanych z tych dochodów pobieranych na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

⁸ zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

⁹ zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, z późn. zm.)

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

¹¹ zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 237 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

¹² zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

¹³ zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

¹⁴ 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, z późn. zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2016 r., poz. 224, z późn. zm.)

¹⁵ 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, z późn. zm.)

¹⁶ 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, z późn. zm.)

w gminach, związanych ze szczegółowymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z ww. ustaw¹⁷. Powyższe należy uwzględnić przy podejmowaniu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁸.

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 oraz we właściwej wysokości.

Określone zostały wydatki z podaniem kwot do realizacji na finansowanie zadań jednostek pomocniczych¹⁹, tj. funduszy sołeckich²⁰, w formie zestawienia 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 pokrycie²¹:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²², które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²³;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek²⁴.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²⁵:

- dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- przekazania 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 przekazania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym.

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

¹⁷ zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz w związku z pismem Prezesa RIO w Szczecinie z dnia 27 października 2016 r. (znak: WI.0712.31.MF.2016)

¹⁸ 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

¹⁹ zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. Nr 446 z późn. zm.) i art. 35 ustawy o finansach publicznych

²⁰ w oparciu o ustawę z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301)

²¹ zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

²² zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

²³ zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

²⁴ zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

²⁵ 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

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego²⁶.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 2 681 834,68 zł²⁷.

Należy nadmienić, że wskazana zasada obowiązuje zarówno w odniesieniu do budżetu planowanego jak i wykonanego na koniec roku. Wysokość nadwyżki 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 i pożyczek na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 7 697 984,52 zł²⁸. Na koniec 2017 r. zadłużenie planuje się w wysokości 8 235 650,52 zł, co stanowi 26,2 % planowanych w tym roku dochodów ogółem. Skład Orzekający wskazuje, że w uzasadnieniu do projektu budżetu Gminy na rok 2017 (str. 23) planowany na dzień 31 grudnia 2017 r. dług zaprezentowano w kwocie 7 739 650,52 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 równolegle opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2025 w zakresie przychodów, rozchodów i wyniku budżetu. Projekt uchwały budżetowej wykazuje brak zgodności danych w zakresie długu jednostki, co jest wymagane art. 229 ustawy o finansach publicznych.

W złożonym projekcie zaplanowano wydatki w kwocie 410 000,00 zł (w dz. 757, rozdz. 75702 i § 8110), które zgodnie z opisem zamieszczonym w uzasadnieniu do tego projektu (str. 18) przeznaczone są na odsetki od kredytów i pożyczek oraz ugody dot. „Orlika”. Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z obowiązującym opisem²⁹ w § 8110 klasyfikuje się wydatki związane z odsetkami od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek. Wskutek powyższego odsetki od zobowiązań jednostki, wynikających z ugody zawartej z wykonawcą „Orlika” powinny być sklasyfikowane w § 458 z odpowiednią czwartą cyfrą.

²⁶ zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315)

²⁷ 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

²⁸ Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” według stanu na koniec III kwartału 2016 r.

²⁹ zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.).

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 w zasadzie 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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Hanna Barańska