

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 9 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Dygowo na 2017 r.

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. Ewa Wójcik - Przewodnicząca
2. Helena Rokowska - Członek
3. Jolanta Włodarek - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej na 2017 r. Gminy Dygowo.

§ 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

Wójt Gminy Dygowo spełniając wymogi 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.

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;

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

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

- 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 (25 100 000,00 zł, tj. wzrost o 10,7% przewidywanego wykonania 2016 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 24 400 000,00 zł oraz 700 000,00zł, co stanowi wzrost o 13,2% i spadek 37,3% przewidywanego wykonania 2016 r

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (24 503 334,00 zł, tj. spadek o 0,6% 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 22 223 006,00 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 2 280 328,00 zł, co odpowiednio stanowi wzrost o 3,2.% i spadek o 26,3% przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi nadwyżka budżetu w kwocie 596 666,00 zł⁶.

W projekcie budżetu nie zaplanowano przychodów.

Natomiast zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 596 666,00 zł, przeznaczone zostały na spłatę rat kredytów i pożyczek.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁷:

- 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, 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:

³ Uchwała Nr XLVI/281/10 Rady Gminy Dygowo z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem - 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.

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.).

- z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami⁹;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁰.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹¹:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹²;
 - na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹³;
 - na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁴;
 - na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁵,
- które odpowiadają wysokości planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁶.

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.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji na pokrycie¹⁷:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu¹⁸, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane¹⁹
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań²⁰.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²¹:

- dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;

⁹ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 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. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 2015 r. o transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1440, ze zm.).

¹⁴ 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.).

¹⁵ 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.).

¹⁶ 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.

¹⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

²¹ 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.

- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu;
- 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.

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

Skład Orzekający zwraca uwagę, na zawarte w § 11 pkt 9 i pkt 10 projektu uchwały budżetowej, upoważnienie dla Wójta do udzielania zaliczek do czego brak jest podstawy prawnej.

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego²².

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 103 334,00 zł²³.

Należy nadmienić, że wskazana zasada obowiązuje zarówno w odniesieniu do planowanego budżetu jak i wykonanego budżetu 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, pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 11 869 914,00 zł²⁴. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 13 428 933,85 zł, co stanowi 53,5% planowanych w tym roku dochodów ogółem. 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 – 2027 w zakresie podstawowych wielkości²⁵.

Skład Orzekający zauważa konieczność dostosowania danych szczegółowych wieloletniej prognozy finansowej do uchwały projektu budżetu na 2017 r. Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawiono w załączniku do opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej.

²² Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

²³ 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.

²⁴ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

²⁵ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Ewa Wójcik

| Lp. | Wyszczególnienie | WPF | Budżet | WPF - Budżet |
|-----------|---|----------------------|----------------------|--------------|
| | | 2017 | 2017 | |
| 1 | Dochody ogółem | 25 100 000,00 | 25 100 000,00 | 0,00 |
| 1.1 | Dochody bieżące | 24 400 000,00 | 24 400 000,00 | 0,00 |
| 1.1.1 | dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych | 2 427 034,00 | 2 427 034,00 | 0,00 |
| 1.1.2 | dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych | 100 000,00 | 100 000,00 | 0,00 |
| 1.1.3 | podatki i opłaty | 10 611 266,00 | 10 715 266,00 | -104 000,00 |
| 1.1.3.1 | z podatku od nieruchomości | 8 378 814,00 | 8 378 814,00 | 0,00 |
| 1.1.4 | z subwencji ogólnej | 5 462 244,00 | 5 462 244,00 | 0,00 |
| 1.1.5 | z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące | 5 467 000,00 | 5 467 446,00 | -446,00 |
| 1.2 | Dochody majątkowe, w tym | 700 000,00 | 700 000,00 | 0,00 |
| 1.2.1 | ze sprzedaży majątku | 700 000,00 | 700 000,00 | 0,00 |
| 1.2.2 | z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2 | Wydatki ogółem | 24 503 334,00 | 24 503 334,00 | 0,00 |
| 2.1 | Wydatki bieżące, w tym: | 22 223 006,00 | 22 223 006,00 | 0,00 |
| 2.1.1 | z tytułu poręczeń i gwarancji | 226 589,00 | 226 589,00 | 0,00 |
| 2.1.3 | wydatki na obsługę długu, w tym: | 215 000,00 | 215 000,00 | 0,00 |
| 2.1.3.1 | odsetki i dyskonto określone w art. 243 ust. 1 ustawy, w tym: | 215 000,00 | 215 000,00 | 0,00 |
| 2.2 | Wydatki majątkowe | 2 280 328,00 | 2 280 328,00 | 0,00 |
| 3 | Wynik budżetu | 596 666,00 | 596 666,00 | 0,00 |
| 4 | Przychody budżetu | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 4.1 | Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 4.2 | Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 4.3 | Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 4.4 | Inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 5 | Rozchody budżetu | 596 666,00 | 596 666,00 | 0,00 |
| 5.1 | Splaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych | 596 666,00 | 596 666,00 | 0,00 |
| 5.2 | Inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 8 | Relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 ustawy | x | x | x |
| 8.1 | Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi | 2 176 994,00 | 2 176 994,00 | 0,00 |
| 8.2 | Różnica między dochodami bieżącymi, skorygowanymi o środki a wydatkami bieżącymi, pomniejszonymi o wydatki | 2 176 994,00 | 2 176 994,00 | 0,00 |
| 11 | Informacje uzupełniające o wybranych rodzajach wydatków budżetowych | x | x | x |
| 11.1 | Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane | 9 717 691,00 | 9 717 691,00 | 0,00 |
| 11.2 | Wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego | 2 016 404,00 | 2 016 404,00 | 0,00 |
| 11.4 | Wydatki inwestycyjne kontynuowane | 0,00 | | |
| 11.5 | Nowe wydatki inwestycyjne | 2 280 328,00 | 75 167,00 | 2 205 161,00 |
| 11.6 | Wydatki majątkowe w formie dotacji | 2 205 161,00 | 2 205 161,00 | 0,00 |
| 12 | Finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy | x | x | x |
| 12.1 | Dochody bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12.1.1 | - w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12.2 | Dochody majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12.2.1 | - w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12.3 | Wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12.3.1 | - w tym finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12.4 | Wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12.4.1 | - w tym finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 13 | Kwoty dotyczące przejęcia i spłaty zobowiązań po samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz pokrycia ujemnego wyniku | x | x | x |
| 13.4 | Wydatki na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w przepisach o działalności leczniczej | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 13.5 | Wydatki na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej likwidowanego na zasadach określonych w przepisach o działalności leczniczej | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 13.6 | Wydatki na spłatę zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przejętych do końca 2011 r. na podstawie przepisów o zakładach opieki zdrowotnej | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 13.7 | Wydatki bieżące na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej | 0,00 | 0,00 | 0,00 |