

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 2 grudnia 2016 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Drawsko Pomorskie 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. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

uchwała, co następuje:

**§ 1. Pozytywnie** opiniuje projekt uchwały budżetowej na 2017 r. Gminy Drawsko Pomorskie.

**§ 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**

Burmistrz Drawska Pomorskiego 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 budżetowego<sup>1</sup>.

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

- szczegółowość i kompletność<sup>2</sup>;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez organ stanowiący<sup>3</sup>;
- stopień planowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego 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.

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

<sup>3</sup> Uchwała Nr LV/464/2010 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Z przedłożonego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (69 800 795,00 zł, tj. wzrost o 1,7% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej<sup>4</sup>. Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 66 495 795,00 zł (wzrost o 1,1% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.) oraz 3 305 000,00 zł (wzrost o 16,6% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.). Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r. pochodzą przede wszystkim ze sprzedaży majątku.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (67 616 000,00 zł, tj. mniej o 6,3% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej<sup>5</sup>. Wydatki bieżące zaplanowano na poziomie przewidywanego wykonania 2016 r., tj. 63 664 135,36 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 3 951 864,64 zł, co stanowi mniej o 53,8% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi nadwyżkę budżetu (2 184 795,00 zł), którą w całości zaplanowano sfinansować spłatę zobowiązań dłużnych zaciągniętych w latach ubiegłych<sup>6</sup>.

Przychody budżetu z planowanego kredytu (1 100 000,00 zł) zapewniają wraz z planowaną nadwyżką budżetu 2017 r. sfinansowanie zobowiązań dłużnych zaciągniętych w latach ubiegłych.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano<sup>7</sup>:

- 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 kryzysowego<sup>8</sup> 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). Suma rezerw celowych mieści się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków<sup>9</sup>.

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 ustawami<sup>10</sup>;
- wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej<sup>11</sup>.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania<sup>12</sup>:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii<sup>13</sup>;

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

<sup>8</sup> 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.).

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

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

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 237 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 18<sup>2</sup>, w związku z art. 4<sup>1</sup> i art. 11<sup>1</sup> 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.)

- na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>14</sup>;  
 - na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>15</sup>;  
 - na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>16</sup>,  
 które odpowiadają wysokości planowanych dochodów. Z załączników do projektu uchwały budżetowej wynika, iż dochody z powyższych tytułów zostały w całości przeznaczone na realizację programów i zadań, co jest wymagane wskazanymi przepisami prawa.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>17</sup>.

Ustalone limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na cele, o których mowa w art. 89 ustawy o finansach publicznych są we właściwej wysokości oraz spełniają wymogi przepisów ustawy o finansach publicznych.

Określone zostały wydatki z podaniem kwot do realizacji na finansowanie zadań jednostek pomocniczych (funduszy sołeckich)<sup>18</sup>, 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, pożyczek i emisji papierów wartościowych na<sup>19</sup>:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu<sup>20</sup>, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane<sup>21</sup>;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zobowiązań dłużnych<sup>22</sup>.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do<sup>23</sup>:

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

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego<sup>24</sup>.

<sup>14</sup> 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.).

<sup>15</sup> 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.).

<sup>16</sup> 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.).

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> W oparciu o ustawę o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>23</sup> 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.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 2 831 659,64 zł<sup>25</sup>. 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 spłaty 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 papierów wartościowych na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 25 204 982,00 zł<sup>26</sup>. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 23 020 187,00 zł, co stanowi 33,0% 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 – 2024 w zakresie podstawowych wielkości<sup>27</sup>.

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 jednostkę 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 jednostki 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*

  
Jolanta Włodarek

<sup>24</sup> Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

<sup>27</sup> Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.