

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 14 grudnia 2016 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Sianów 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 projekt uchwały budżetowej Gminy Sianów na 2017 rok.

**§ 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 Gminy i Miasta Sianów 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>;

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

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

- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez organ stanowiący<sup>3</sup>;
- 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 (56 201 285,00 zł, tj. mniej 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: 51 103 110,00 zł (mniej o 3,3 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.) oraz 5 098 175,00 zł (wzrost o 17,8 % w porównaniu przewidywanego wykonania 2016 r.). Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku oraz dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (55 901 285,00 zł, tj. wzrost o 14,9 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej<sup>5</sup>. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 47 765 269,00 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 8 136 016,00 zł.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi nadwyżka budżetu w kwocie 300 000,00 zł<sup>6</sup>, która zostanie przeznaczona na spłatę raty zaciągniętej pożyczki.

W projekcie budżetu wskazano przychody wynikające<sup>7</sup> ze spłaty pożyczek udzielonych w kwocie 220 000,00 zł oraz zaplanowano rozchody budżetu w łącznej kwocie 520 000,00 zł.

Skład Orzekający dokonał także analizy planowanych wartości projektu budżetu na 2017 r. w porównaniu do rzeczywistego wykonania budżetu na koniec 2015 r. i trzeciego kwartału 2016 r. oraz przewidywanego wykonania budżetu 2016 r., a wyniki porównania przedstawił w załączniku do niniejszej opinii.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano<sup>8</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>9</sup> w wysokości nie mniejszej niż 0,5 %

<sup>3</sup> Uchwała Nr LXV/395/2010 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

<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. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ustawy o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

<sup>9</sup> Zgonie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, ze zm.).

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 wydatków<sup>10</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:

- na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami<sup>11</sup>;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>12</sup>.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania<sup>13</sup>:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii<sup>14</sup>, które odpowiadają wysokości planowanych dochodów;
- na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>15</sup>;
- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>16</sup>;
- na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>17</sup>, w wysokości wyższej od planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- plany przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego<sup>18</sup>;
- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>19</sup>.

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 pomocniczych (sołectwa)<sup>20</sup>, w formie zestawienia wydatków z podaniem kwot do

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>14</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.)

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 2015 r. o transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867).

<sup>16</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>17</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>18</sup> Zgodnie z art. 214 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>19</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>20</sup> Zgodnie z art. 5 i art. 35 ustawy o samorządzie gminnym.

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 obligacji na pokrycie<sup>21</sup>:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu<sup>22</sup>, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane<sup>23</sup>;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań<sup>24</sup>.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do<sup>25</sup>:

- 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;
- 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;
- udzielania w roku budżetowym pożyczek.

**Skład Orzekający zwraca uwagę na zawarte w § 17 pkt 6 i pkt 7 upoważnienie do udzielania stałych bądź jednostkowych zaliczek dla pracowników Urzędu Gminy i Miasta w Sianowie na pokrycie drobnych wydatków oraz przekazania tych uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych, 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 rolnego<sup>26</sup>.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 3 337 841,00 zł<sup>27</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

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

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

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>25</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.

<sup>26</sup> Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

<sup>27</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.

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 12 725 000,00 zł<sup>28</sup>. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 12 425 000,00 zł, co stanowi 22,1 % 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 zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2025 w zakresie podstawowych wielkości<sup>29</sup>.

Skład Orzekający zauważa jednak konieczność dostosowania danych szczegółowych wieloletniej prognozy finansowej do uchwały projektu planu finansowego na 2017 r.

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*

<sup>28</sup> Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

<sup>29</sup> Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.



Załącznik do uchwały Nr CXXX.557.Z.2016 Składu Orzekającego z dnia 14 grudnia 2016 r.

**gmina miejsko-wiejska - SIANÓW**

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 %		
	zł	2	zł	3	(3-2)/2	zł	4	zł	5	zł	6	zł	7	(7-6)/6	(7-3)/3	(7-2)/2	
<b>1</b>																	
<b>Dochody ogółem</b>																	
bieżące	50 284 344,87		55 447 607,50		10,3	42 393 674,25		42 393 674,25		57 149 050,45		56 201 285,00		-1,7	1,4	11,8	
majątkowe	43 310 565,73		51 118 961,45		18,0	39 698 201,65		39 698 201,65		52 820 404,40		51 103 110,00		-3,3	0,0	18,0	
w tym:	6 973 779,14		4 328 646,05		-37,9	2 695 472,60		2 695 472,60		4 328 646,05		5 098 175,00		17,8	17,8	-26,9	
ze sprzedazy majątku	319 921,84		215 000,00		-32,8	111 963,12		111 963,12		2 403 389,00		180 000,00		-92,5	-16,3	-43,7	
<b>Wydatki ogółem</b>	49 321 532,98		55 572 786,97		12,7	35 925 555,24		35 925 555,24		48 656 464,52		55 901 285,00		14,9	0,6	13,3	
bieżące	37 486 326,72		46 850 433,57		25,0	32 936 195,71		32 936 195,71		48 656 464,52		47 765 269,00		-1,8	2,0	27,4	
w tym:																	
poręczenia	0,00		0,00			0,00		0,00		0,00		0,00					
odssetki i dyskonto	351 382,31		350 000,00		-0,4	202 660,24		202 660,24		350 000,00		363 400,00		3,8	3,8	3,4	
majątkowe	11 835 206,26		8 722 353,40		-26,3	2 989 359,53		2 989 359,53		0,00		8 136 016,00			-6,7	-31,3	
<b>Wynik</b>	962 811,89		-125 179,47		-113,0	6 468 119,01		6 468 119,01		8 492 585,93		300 000,00		-96,5	-339,7	-68,8	
wynik bieżący	5 824 239,01		4 268 527,88		-26,7	6 762 005,94		6 762 005,94		4 163 939,88		3 337 841,00		-19,8	-21,8	-42,7	
wynik majątkowy	-4 861 427,12		-4 393 707,35		-9,6	-293 886,93		-293 886,93		4 328 646,05		-3 037 841,00		-170,2	-30,9	-37,5	
<b>Przychody ogółem</b>	1 643 240,52		555 179,47		-66,2	3 954 078,56		3 954 078,56		310 179,47		220 000,00		-29,1	-60,4	-86,6	
z tego:																	
kredyty, pożyczki, obligacje	1 500 000,00		0,00		-100,0	0,00		0,00		0,00		0,00				-100,0	
zwrot udzielonych pożyczek	130 000,00		130 000,00		0,0	48 000,00		48 000,00							-100,0	-100,0	
nadwyżka budżetowa	0,00		0,00			0,00		0,00		0,00		0,00					
wolne środki	13 240,52		425 179,47		3111,2	3 906 078,56		3 906 078,56		180 179,47		0,00		-100,0	-100,0	-100,0	
inne	0,00		0,00			0,00		0,00									
<b>Rozchody ogółem</b>	130 000,00		430 000,00		230,8	430 000,00		430 000,00		430 000,00		520 000,00		20,9	20,9	300,0	
z tego:																	
spl. rat kred. i poz. oraz wykup obl.	0,00		300 000,00			300 000,00		300 000,00		300 000,00		300 000,00		0,0	0,0		
udzielenie pożyczek	130 000,00		130 000,00		0,0	130 000,00		130 000,00							-100,0	-100,0	
inne	0,00		0,00			0,00		0,00									
<b>Kwota długu</b>	13 025 000,00					12 725 000,00		12 725 000,00		12 725 000,00		12 425 000,00		-2,4		-4,6	

C

C