

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 29 listopada 2016 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Kołobrzeg 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. Helena Rokowska - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

uchwała, co następuje:

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

**§ 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 Kołobrzeg 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 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.

<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 XLVIII/319/2010 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie określenia 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 (48 089 031,00 zł, tj. wzrost o 4,2% 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: 47 747 031,00 zł (wzrost o 6,1% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.) oraz 342 000,00 zł (mniej o 70,8% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.). Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (62 929 031,00 zł, tj. wzrost o 29,8% 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 43 508 632,47 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 19 420 398,53 zł, co odpowiednio stanowi wzrost o 15,6% i 79,2% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu (14 840 000,00 zł). W projekcie budżetu wskazano przychody wynikające<sup>6</sup>:

- ze sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 6 840 000,00 zł;
- z nadwyżki budżetu JST z lat ubiegłych w kwocie 8 000 000,00 zł. Przychody budżetu zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.

W 2017 r. nie planuje się spłat otrzymanych kredytów i pożyczek lub wykupu papierów wartościowych (rozchodów budżetu).

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>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).

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>9</sup>;
- wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej<sup>10</sup>;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego<sup>11</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. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 237 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

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>;

- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>14</sup>;

- na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>15</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 ww. projektu ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>16</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<sup>17</sup>, tj.: 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 obligacji na pokrycie<sup>19</sup>:

- 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>;

- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego<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.

<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.)

<sup>14</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>15</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>16</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>17</sup> Zgodnie z art. 5 i art. 35 ustawy o finansach publicznych.

<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 2 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.

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>.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 4 238 398,53 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 obligacji komunalnych na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 1 100 000,00 zł<sup>26</sup>. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 6 840 000,00 zł, co stanowi 14% planowanych w tym roku dochodów ogółem. W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdza, że w 2017 r. jednostka samorządu terytorialnego nie planuje spłaty zobowiązań dłużnych w związku z tym, 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 – 2028 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

Załącznik 1 na 1 ark.

<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.

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 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Dochody ogółem</b>	<b>46 061 276,75</b>	<b>43 130 878,75</b>	<b>-6,4</b>	<b>38 676 287,76</b>	<b>46 163 246,00</b>	<b>48 089 031,00</b>	<b>4,2</b>	<b>11,5</b>	<b>4,4</b>
bieżące	41 916 177,93	42 447 320,75	1,3	38 111 303,19	44 993 188,00	47 747 031,00	6,1	12,5	13,9
majątkowe	4 145 098,82	663 558,00	-83,5	564 984,57	1 170 058,00	342 000,00	-70,8	-50,0	-91,7
w tym:									
ze sprzedaży majątku	2 555 770,45	100 000,00	-96,1	300 585,36	500 000,00	300 000,00	-40,0	200,0	-88,3
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>38 836 563,39</b>	<b>53 044 135,21</b>	<b>36,6</b>	<b>32 497 345,59</b>	<b>48 473 270,09</b>	<b>62 929 031,00</b>	<b>29,8</b>	<b>18,6</b>	<b>62,0</b>
bieżące	31 814 096,03	39 594 381,21	24,5	27 641 079,60	37 637 005,62	43 508 632,47	15,6	9,9	36,8
w tym:									
poręczenia	0,00	399 512,00		0,00	0,00	171 710,00		-57,0	
odsetki i dyskonto	59 882,00	120 000,00	100,4	20 224,00	0,00	120 000,00		0,0	100,4
majątkowe	7 022 467,36	13 449 754,00	91,5	4 856 265,99	10 836 264,47	19 420 398,53	79,2	44,4	176,5
<b>Wynik</b>	<b>7 224 713,36</b>	<b>-9 913 256,46</b>	<b>-237,2</b>	<b>6 178 942,17</b>	<b>-2 310 024,09</b>	<b>-14 840 000,00</b>	<b>542,4</b>	<b>49,7</b>	<b>-305,4</b>
wynik bieżący	10 102 081,90	2 852 939,54	-71,8	10 470 223,59	7 366 182,38	4 238 398,53	-42,4	48,6	-58,0
wynik majątkowy	-2 877 368,54	-12 766 196,00	343,7	-4 291 281,42	-9 666 206,47	-19 078 398,53	97,4	49,4	563,1
<b>Przychody ogółem</b>	<b>5 615 445,98</b>	<b>11 013 256,46</b>	<b>96,1</b>	<b>11 740 159,34</b>	<b>11 740 159,34</b>	<b>14 840 000,00</b>	<b>26,4</b>	<b>34,7</b>	<b>164,3</b>
<b>Z tego:</b>									
kredyty, pożyczki, obligacje	0,00	2 319 000,00		0,00	0,00	6 840 000,00		195,0	
zwrot udzielonych pożyczek	0,00	0,00		0,00					
nadwyżka budżetowa	3 415 445,98	7 594 256,46	122,4	10 640 159,34	10 640 159,34	8 000 000,00	-24,8	5,3	134,2
wolne środki	2 200 000,00	1 100 000,00	-50,0	1 100 000,00	1 100 000,00	0,00	-100,0	-100,0	-100,0
inne	0,00	0,00		0,00					
<b>Rozchody ogółem</b>	<b>10 100 000,00</b>	<b>1 100 000,00</b>	<b>-89,1</b>	<b>14 000 000,00</b>	<b>1 100 000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-100,0</b>	<b>-100,0</b>	<b>-100,0</b>
<b>Z tego:</b>									
spł. rat kred. i poz. oraz wykup obl.	1 100 000,00	1 100 000,00	0,0	0,00	1 100 000,00	0,00	-100,0	-100,0	-100,0
udzielenie pożyczek	0,00	0,00		0,00					
inne	9 000 000,00	0,00	-100,0	14 000 000,00					-100,0
<b>Kwota długu</b>	<b>1 101 770,00</b>			<b>1 100 000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>6 840 000,00</b>			<b>520,8</b>

