

## SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 5 grudnia 2017 r.

### w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Karlino na 2018 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 2017 r. poz. 2077, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

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

uchwała, co następuje:

**§ 1. Pozytywnie** opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Karlino<sup>1</sup> na 2018 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 Karlino spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 16 listopada 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy Karlino na 2018 rok.

Projekt może w 2018 r. stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego<sup>2</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>3</sup>;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Miejską w Karlinie<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Dalej: Gmina.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

<sup>4</sup> Nr LII/461/10 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 27 lipca 2010 r. zmiany w sprawie procedury uchwalania budżetu i uchwały Nr LIV/496/10 z 29 października 2010 r. w sprawie zmiany procedury

- 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 2017 rok.

Z przedłożonego przez Burmistrza projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (65 423 507,88 zł, tj. 111,9% przewidywanego wykonania 2017 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej<sup>5</sup>.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 55 145 852,61 zł oraz 10 277 655,27 zł, co stanowi 100,5% i 286,5% przewidywanego wykonania 2017 r. Dochody majątkowe Gminy pochodzą ze sprzedaży majątku oraz dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (61 683 608,54 zł, tj. 112,4% przewidywanego wykonania 2017 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej<sup>6</sup>. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 47 891 180,61 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 13 792 427,93 zł, co odpowiednio stanowi 102,4% i 170,0% przewidywanego wykonania 2017 roku.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi nadwyżkę budżetu w kwocie 3 739 899,34 zł<sup>7</sup>. Planowaną nadwyżkę budżetu proponuje się przeznaczyć na spłatę zobowiązań dłużnych (rozchody).

Zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 3 744 899,34 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, postanowiono pokryć środkami z nadwyżki budżetu roku 2018 i spłaty pożyczek (5 000,00 zł).

Wskazane w projekcie budżetu przychody w łącznej wysokości 5 000,00 zł przeznaczono na planowane rozchody.

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 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu);

Zgodnie z art. 237 ust. 1 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:

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

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

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209).

- z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami<sup>10</sup>;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego<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>;
  - na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>14</sup>;
  - na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>15</sup>;
- które odpowiadają wysokości planowanych dochodów.

Z projektu budżetu (załącznik nr 11) wynika, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi planowane w wysokości 917 617,00 zł nie pokrywają planowanych wydatków funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, które zaplanowano w kwocie 978 740,00 zł. Skład Orzekający wskazuje, iż system ten powinien się samofinansować<sup>16</sup>. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi winny być skalkulowane w takiej wysokości by pokrywały koszty funkcjonowania gospodarowania odpadami komunalnymi.

Skład Orzekający poddaje pod rozagę, by organ wykonawczy przedstawił radzie gminy projekt zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty, opracowany w oparciu o przepisy art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- plany dochodów i wydatków rachunków dochodów własnych oświatowych jednostek budżetowych<sup>17</sup>;
- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>18</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.

<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 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 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.)

<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 2017, poz. 519).

<sup>16</sup> Art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.)

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 214 pkt 2 i art. 223 ustawy o finansach publicznych, w związku z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 201 r., poz. 2156, ze zm.).

<sup>18</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.

Określone zostały wydatki z podaniem kwot do realizacji na finansowanie zadań jednostek pomocniczych<sup>19</sup>, w tym: funduszy sołeckich<sup>20</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>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>;

Zawarto także upoważnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, wydatków majątkowych, 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>24</sup>.

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>25</sup>.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 7 254 672,00 zł<sup>26</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 Gminy 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 2017 r. wynoszą 31 234 408,87 zł<sup>27</sup>. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 30 540 160,90 zł, co stanowi 52,2% planowanych w tym roku dochodów ogółem. Natomiast na koniec 2018 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 26 795 261,56 zł, co stanowi 41,0% planowanych w 2018 roku dochodów ogółem. W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 5 i art. 35 ustawy o finansach publicznych.

<sup>20</sup> W oparciu o ustawę o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

<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> 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>25</sup> Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

<sup>26</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>27</sup> Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

stwierdza, że w 2018 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 2018 - 2028 w zakresie podstawowych wielkości<sup>28</sup>.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta przez organ stanowiący w 2017 r., jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający zastrzega, że możliwość spłaty długu wymaga pełnej realizacji dochodów, planowanych przez Gminę 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 Gminy, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

Zdaniem Składu Orzekającego przedstawiony projekt uchwały budżetowej Gminy Karlino 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***



***Helena Rokowska***

---

<sup>28</sup> Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

