

UCHWAŁA NR CCCXLIV.683.2016

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 14 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia
budżetu Powiatu Gryfińskiego 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)¹ oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870)² -
Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Hanna Barańska - Przewodnicząca
2. Katarzyna Korkus - Członek
3. Anna Suprynowicz - Członek

uchwała, co następuje:

- § 1. **Pozytywnie** opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Gryfińskiego 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

Spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych w dniu 15 listopada 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Zarząd Powiatu w Gryfinie przekazał projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Gryfińskiego na 2017 rok.

Projekt może w 2017 r. stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia 2017 r.³

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

¹ dalej: ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² dalej: ustawa o finansach publicznych

³ zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

- szczegółowość i kompletność⁴;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez organ stanowiący⁵;
- stopień planowania budżetu Powiatu 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 (74 201 498,65 zł, tj. w wartości o 1,3 % wyższej od przewidywanego wykonania roku 2016), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁶.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 66 215 464,37 zł oraz 7 986 034,28 zł i stanowią 97,9 % oraz 141,2 % przewidywanego wykonania roku 2016. Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku, z dotacji celowych oraz środków przeznaczonych na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (77 431 498,65 zł, tj. w wartości o 5,6 % wyższej od przewidywanego wykonania 2016 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁷.

Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 61 529 639,06 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 15 901 859,59 zł, to jest w wartościach o 3,9 % i 12,8 % wyższych od przewidywanego wykonania roku 2016.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu (3 230 000,00 zł)⁸, który zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z zaciąganych kredytów w kwocie 2 000 000,00 zł oraz z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 1 230 000,00 zł.

W ocenie Składu Orzekającego sfinansowanie deficytu budżetu z podanych źródeł, w tym m.in. z wolnych środków należy przyjąć za dopuszczalne pod warunkiem, że nadwyżka wskazanych środków pieniężnych na rachunku budżetu zostanie wykonana w przewidywanej wielkości na koniec roku.

W projekcie budżetu wskazano przychody w wysokości ogółem 4 000 000,00 zł wynikające⁹:

- z kredytów w kwocie 2 000 000,00 zł;

⁴ zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

⁵ uchwała Nr VI/52/2011 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

⁶ zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych

⁷ zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych

⁸ zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ustawy o finansach publicznych

⁹ zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 2 000 000,00 zł.

Zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 770 000,00 zł przeznaczono na spłaty kredytów.

Przychody budżetu zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano¹⁰:

- rezerwę ogólną w wysokości nie niższej niż 0,1 % i nie wyższej niż 1 % wydatków;
- rezerwę celową w wysokości nieprzekraczającej 5 % wydatków (w tym na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego¹¹ 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 wydatków¹².

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 wynikającymi z odrębnych ustaw, w tym z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami¹³.

Ponadto zaplanowano również wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹⁴ na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁵, które odpowiadają wysokości planowanych wpływów.

W załączniku do projektu uchwały budżetowej ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁶.

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

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu¹⁸ do kwoty 2 000 000,00 zł, które podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte¹⁹;

¹⁰ zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, z późn. zm.)

¹² zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych

¹³ zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

¹⁴ zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

¹⁵ 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, z późn. 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

- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²⁰ do kwoty 2 000 000,00 zł.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów, pożyczek na pokrycie²¹ występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²² oraz planowanego deficytu budżetu.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²³:

- dokonywania zmian w planie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym powiatu oraz powiatowym inspekcjom i strażom;
- zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym powiatu oraz powiatowym inspekcjom i strażom;
- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie 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 4 685 825,37 zł²⁴.

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 i pożyczek na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 9 402 500,00 zł²⁵. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 10 440 000,00 zł, co stanowi 14,1 % 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.

²⁰ zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

²¹ zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

²² zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

²³ 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

²⁴ 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

²⁵ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” według stanu na koniec III kwartału 2016 r.

Projektowane kwoty budżetu nie odstępują od ustaleń równoległe opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2039 w zakresie podstawowych wielkości²⁶.

Skład Orzekający podkreśla, że decyzje organu wykonawczego dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie realizacji inwestycji, powinny być 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

Hanna Barańska

²⁶ wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych