

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
w Szczecinie

ZESPÓŁ ZAMIEJSCOWY w KOSZALINIE

75-401 Koszalin, ul. Jedności 5  
tel. (0-94) 341-12-08, fax (0-94) 341-04-87

**UCHWAŁA NR CXVI.473.Z.2015**

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 7 grudnia 2015 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Rewal na 2016 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 2012 r. poz. 1113, ze zm.) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:**

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

uchwała, co następuje:

**§ 1. Negatywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej na 2016 r. Gminy Rewal<sup>1</sup>, w związku z naruszeniem art. 242-243 ustawy o finansach publicznych.**

**§ 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 Rewal spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 16 listopada 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy na 2016 r.<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 Gminy<sup>4</sup>,

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

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

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

<sup>4</sup> Uchwała Nr XXVIII/223/12 Rady Gminy Rewal z dnia 18 października 2012 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

- 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. 243 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 września 2015 r.

Z przedłożonego przez Wójta projektu uchwały budżetowej wynika, że po stronie planu, dochody w kwocie 45 617 017,67 zł (tj. 89% przewidywanego wykonania 2015 r.) zostały przyjęte w pełnej szczegółowości<sup>5</sup> i uwzględniają źródła dochodów własnych. Dotacje celowe pochodzą z budżetu państwa i są przeznaczane na zadania zlecone i własne. Kwoty planowanych subwencji oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów<sup>6</sup>.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 41 119 802,67 zł oraz 4 497 215,00 zł, co stanowi 102% i 42% przewidywanego wykonania 2015 r. Dochody bieżące zaplanowano na poziomie planu 2015 r. Dochody majątkowe Gminy pochodzą ze sprzedaży majątku.

Wydatki budżetowe ogółem zaplanowano w wysokości 66 119 802,67 zł (143% przewidywanego wykonania 2015 r.). Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 58 107 104,04 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 8 012 698,63 zł, co odpowiednio stanowi 159% i 82% przewidywanego wykonania 2015 r.

*1. Skład Orzekający stwierdza, że planowane kwoty wydatków majątkowych związanych ze zobowiązaniami zaciągniętymi w latach ubiegłych należy spłacać dochodami bieżącymi, a nie pożyczką z budżetu państwa. Mieszkańcy społeczności lokalnej korzystający z dobrodziejstwa gminnego majątku, powinni świadomie i odpowiedzialnie partycypować w spłacie zobowiązań.*

*2. Poza tym za niedopuszczalne należy uznać przedstawione finansowanie zobowiązań z lat ubiegłych w dziale „gospodarki odpadami”, dot. wydatków bieżących 7 700 844,64 zł oraz wydatków na zadania inwestycyjne 44 431,00 zł, przy jednoczesnym założeniu finansowania niedoboru (deficytu) budżetu środkami pożyczki z budżetu państwa. Skład podkreśla, że to mieszkańcy finansują zadania własne w zakresie „gospodarowania odpadami”, a nie budżet państwa. W tym stanie Skład podważa przedstawiony sposób zarządzania finansami publicznymi Gminy Rewal.*

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych. Planowane dochody i wydatki budżetu sklasyfikowane zostały według działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej.

*3. Skład Orzekający stwierdza, że projekt budżetu nie zachowuje wymagań określonych uchwałą proceduralną przez Radę, tj. nie zawiera:*

- realizacji budżetu za III kwartał 2015 r. i informacji o aktualnym stanie zadłużenia Gminy;

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

<sup>6</sup> [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/kwoty-i-wskazniki/-/asset\\_publisher/RJc3/content/planowane-na-2016-r-roczne-kwoty-subwencji-wplat-i-udzialow-w-pit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/kwoty-i-wskazniki/-/asset_publisher/RJc3/content/planowane-na-2016-r-roczne-kwoty-subwencji-wplat-i-udzialow-w-pit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw); data dostępu: 26.11.2015 r.

- szczegółowego uzasadnienia poszczególnych rodzajów wydatków z wyodrębnieniem:

- a) wydatków jednostek budżetowych i wydatków na zadania budżetowe z wyszczególnieniem wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń oraz wydatków rzeczowych,
- b) wydatków na inwestycje<sup>7</sup>.

*Skład podkreśla, że w przypadku tak trudnej sytuacji finansowej Gminy Rewal, radni organu stanowiącego powinni mieć pełną informację o gospodarce budżetowej. Stąd uzasadniona jest konieczność głębokiej analizy wykonania budżetu bieżącego roku przed uchwaleniem budżetu na 2016 r.*

Wójt zaproponował przyjęcie na 2016 r. finansowego wyniku budżetu z deficytem w kwocie 20 502 785,00 zł. Zaplanowane rozchody budżetu w kwocie 74 497 215,00 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek, postanowiono pokryć środkami z planowanej w 2016 r. do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa. Wskazane w projekcie budżetu przychody w łącznej wysokości 95 000 000,00 zł zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

Zaciągnięte zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na dzień 30 września 2015 r. wynoszą 145 469 425,02 zł<sup>8</sup>. Natomiast na koniec 2016 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 165 972 210,02 zł, co stanowi 364% planowanych w tym roku dochodów ogółem.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano rezerwę ogólną i rezerwy celowe, w tym na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego<sup>9</sup>. Kwota rezerw celowych nie mieści się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków<sup>10</sup>.

*4. Skład stwierdza, że rezerwy celowe utworzone zostały w kwocie ogólnej 5 350 563,00 zł, tj. 8,1% wydatków (przekroczenie o 3,1%, co narusza art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Ponadto podkreślić należy, iż środki wyodrębnione w ramach rezerwy celowej powinny być przeznaczone na takie wydatki, których nie dało się przewidzieć na etapie planowania budżetu Gminy<sup>11</sup>. Z tego względu w ocenie Składu w wydatkach odpowiednio zaklasyfikowanych według działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej, należy ująć wymienione w § 5 pkt 2 lit. b, c, d i e projektu uchwały, kwoty na:*

- koszty postępowania sądowego – 500 000,00 zł;
- zabezpieczenie zobowiązań z lat ubiegłych – 2 268 438,00 zł;
- zabezpieczenie opłat i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych – 452 125,00 zł;
- zabezpieczenie zwrotu dotacji – 2 000 000,00 zł.

*5. Poza tym Skład stwierdza, że rezerwę na zarządzanie kryzysowe zaplanowano jedynie w wysokości 0,33% wydatków, a w winna wynosić 0,5% wydatków budżetu jednostki samo-*

<sup>7</sup> Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 uchwały Nr XXVIII/223/12 Rady Gminy Rewal z dnia 18 października 2012 r.

<sup>8</sup> Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2015 r.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 222 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166).

<sup>10</sup> Art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>11</sup> Art. 222 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

rządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu<sup>12</sup>.

Jednostki oświatowe nie gromadzą dochodów na wydzielonym rachunku bankowym samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie o systemie oświaty<sup>13</sup>.

Planowane dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących, co nie jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – deficyt operacyjny wynosi 16 987 301,37 zł<sup>14</sup>. Należy nadmienić, że zasada ta 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.

**6. Skład Orzekający wielokrotnie odnosił się w swoich opiniach negatywnie do braku wprowadzania w bieżących wydatkach Gminy jakichkolwiek oszczędności, które jedynie są ujęte pozornie w programie przedsięwzięć naprawczych. Bez takiego restrykcyjnego narzucenia planu oszczędnościowego w rzeczywistości zadłużenie Gminy zwiększa się, a Skład nie może potwierdzić wiarygodności finansowej jednostki w deklarowanych spłatach zobowiązań w 2016 r. Skład podtrzymuje swoją ocenę w tym zakresie, wyrażoną w opinii o programie postępowania naprawczego<sup>15</sup>.**

Zaplanowane wydatki związane z realizacją programu rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii, nie odpowiadają wysokości planowanych wpływów za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych<sup>16</sup>.

**7. Skład Orzekający stwierdza błędnie ustalone wydatki na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, które zgodnie z załącznikiem nr 5a do projektu uchwały budżetowej powinny stanowić ogółem kwotę 750 000,00 zł, a z zapisów § 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 projektu uchwały budżetowej wynika ogólna kwota 800 000,00 zł.**

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego<sup>17</sup>.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla Wójta do zaciągnięcia pożyczek i kredytów oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu,

<sup>12</sup> Art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>13</sup> Art. 223 ustawy o finansach publicznych w związku z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

<sup>14</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>15</sup> Pkt 1.2.1. ppkt 3 str. 10 oraz 2.2.1.; 2.2.2.; 2.2.4. i 2.2.6. na str. 12-16 uchwały Nr CIX.388.Z.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczego.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 18<sup>2</sup>, 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 2015 r. poz. 1286, ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2012 r. poz. 124, ze zm.).

<sup>17</sup> Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1079 ze zm.).

splatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji komunalnych<sup>18</sup>.

*8. Skład Orzekający stwierdza błędnie określoną kwotę w § 9 pkt 3 projektu uchwały budżetowej dot. „spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów do kwoty 95 000 000,00 zł”. Prawidłowa kwota limitu powinna wynosić: 74 497 215,00 zł.*

Zawarto także upoważnienie dla Wójta 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>19</sup>.

Projektowane kwoty budżetu nie odstępują od ustaleń równolegle opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016 - 2042 w zakresie podstawowych wielkości<sup>20</sup>.

*9. Pozostałe - mniej istotne – uwagi do projektu budżetu:*

*1) w dziale dot. obsługi długu publicznego (dział 757) odsetki sklasyfikowano w § 8070 (odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczących skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego), a winny być ujęte w § 8110 (odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek);*

*2) zapis § 12 pkt 5 lit b projektu uchwały budżetowej, wprowadzający upoważnienie dla Wójta w „innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach”, wymaga doprecyzowania poprzez wyraźne wskazanie przypadków stosowania takiego upoważnienia.*

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta przez organ stanowiący w 2015 r., jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający stwierdza, 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. Najważniejszą jednak pozycją projektu budżetu na 2016 r. jest uzyskanie pożyczki z budżetu państwa, bez spłaty wysoce kosztownych umów zawartych z instytucjami finansowymi spoza sektora bankowego Gmina nie będzie w stanie realizować obligatoryjnych zadań własnych. Jednak przedsięwzięcie uzyskania pożyczki naprawczej jest procesem długotrwałym, żmudnym i wymaga realności planowania budżetu, a przede wszystkim drastycznych oszczędności w bieżących i majątkowych wydatkach budżetu.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 89 ust. 1 i art. 94 oraz ust. 2 pkt 1; art. 262 i art. 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

<sup>19</sup> Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 258 i art. 228 ustawy o finansach publicznych.

<sup>20</sup> Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Skład Orzekający podkreśla, że decyzje organu wykonawczego Gminy 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.

Projekt uchwały budżetowej nie spełnia formalnych wymagań przewidzianych przepisami, a zaplanowana jego konstrukcja merytoryczna będzie miała istotny wpływ w latach 2016-2037 na pogorszenie stopnia niezachowania relacji zadłużenia na poziomie określonym w art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz na realną możliwość spłaty pożyczki naprawczej z budżetu państwa, a to skutkować będzie brakiem możliwości uchwalenia budżetów lat przyszłych.

Z powyższych względów Skład Orzekający wydał opinię negatywną, wskazuje na potrzebę podjęcia daleko idących działań naprawczych, doprowadzających do zachowania w latach przyszłych przewidzianych prawem wskaźników.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

  
Jolanta Włodarek