

UCHWAŁA Nr Si.374.2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 29 listopada 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Sabnie na rok 2020 oraz możliwości sfinansowania przewidzianego w nim deficytu budżetowego.

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) w zw. z art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) – Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, na posiedzeniu w Zespole w Siedlcach, w osobach nw. Członków Kolegium RIO:

Przewodniczący SO:
Członkowie SO:

Kamil Krauschar
Anna Olędzka
Jolanta Tomaszek

- możliwości sfinansowania deficytu na rok 2020 przedstawionego projekcie uchwały budżetowej **opiniuje pozytywnie z uwagą:**
 - a) ponownie należy przeredagować treść §2 ust. 1 projektu uchwały budżetowej, dotyczącego sfinansowania planowanego deficytu budżetu w wysokości 1.132.000,00 zł, ponieważ pominięto w treści jednostki redakcyjnej wysokość kredytu w wysokości 432.000,00 zł, jako jednego ze źródeł sfinansowania planowanego deficytu na rok 2020, co stanowi naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 212 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.; dalej zamiennie jako „u.f.p.”);
- przedłożony przez Wójta Gminy Sabnie projekt uchwały budżetowej na rok 2020 wraz z uzasadnieniem **opiniuje pozytywnie z uwagami:**
 - a) ponownie należy przeredagować treść §2 ust. 2 projektu uchwały budżetowej, albowiem ustalona wysokość przychodów budżetu w wysokości 1.400.000,00 zł, powinna być wyszczególniona precyzyjnie zarówno co do tytułu składającego się na ogólną kwotę przychodów, jaki i co odpowiedniego wskazania wysokości ich składowych, celem wypełnienia wymogów ustawy, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 4 u.f.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. c) i e) u.f.p.;
 - b) ponownie należy przeredagować treść §2 ust. 4 projektu uchwały budżetowej, z uwagi na to, że ustalona wysokość limitu zobowiązań z tytułu kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu winna być spójna ze źródłem oraz wysokością jego sfinansowania, o którym mowa w §2 ust. 1 projektu uchwały budżetowej, powyższe stanowi niewypełnienie art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 *in fine* u.f.p.
 - c) ponownie należy dokonać weryfikacji zaplanowanych wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego w 2020 r. pod kątem ich legalności, a przede wszystkim z uwzględnieniem przepisu art. 44 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w zw. z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.), z uwagi na to, że środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

UZASADNIENIE

W dniu 14 listopada 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przy Zarządzeniu Nr 0050.97.2019 Wójta Gminy Sabnie z dnia 14 listopada 2019 r. wpłynął projekt uchwały budżetowej na rok 2020 wraz z uzasadnieniem.

Zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), dalej zamiennie jako „u.f.p.”, zarząd

jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W myśl art. 264 ust. 1 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający RIO dokonał analizy i oceny przedłożonych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego materiałów pod względem formalnoprawnym i merytorycznym, z uwzględnieniem ustawowych kompetencji – stwierdził, że:

- I. Organ wykonawczy j.s.t. - Wójt Gminy Sabnie spełniając wymogi określone w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w ustawowym terminie przedłożył Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, projekt uchwały budżetowej Gminy Sabnie na 2020 rok wraz z uzasadnieniem celem zaopiniowania.
- II. Skład Orzekający RIO badając pod względem merytorycznym przedłożone dokumenty będące podstawą analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej na rok 2020 stwierdza, co następuje:

1. Dane liczbowe prezentowane w projekcie uchwały budżetowej na przyszły rok są wewnętrznie spójne z podjętymi inicjatywami przez organ wykonawczy j.s.t., o którym mowa w art. 233 pkt 1 u.f.p., poza wyjątkami wskazanymi poniżej:
 - a) ponownie należy przeredagować treść §2 ust. 2 projektu uchwały budżetowej, albowiem ustalona wysokość przychodów budżetu w wysokości 1.400.000,00 zł, powinna być wyszczególniona precyzyjnie zarówno co do tytułu składającego się na ogólną kwotę przychodów, jaki i co odpowiedniego wskazania wysokości ich składowych, celem wypełnienia wymogów ustawy, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. c) i e) u.f.p.

Skład Orzekający RIO wskazuje, że prawidłowo zapis winien być następujący:
„Ustala się przychody budżetu w wysokości 1.400.000,00 zł z tytułu wolnych
środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych
w wysokości 700.000,00 zł oraz z zaciągniętych kredytów, z przeznaczeniem na
pokrycie deficytu budżetu w wysokości 432.000,00 zł oraz na spłatę
przypadających na dany rok budżetowy rat kapitałowych od zaciągniętych
wcześniej kredytów i pożyczek w kwocie 268.000,00 zł”. Prawidłowe i precyzyjne
sformułowanie §2 ust. 2 projektu uchwały budżetowej, pozwoli na pełne
wypełnienie woli ustawodawcy, wskazane w dyspozycji powyżej;
ponadto, ponownie...

- b) ponadto, ponownie należy przeredagować treść §2 ust. 4 projektu uchwały budżetowej, z uwagi na to, że ustalona wysokość limitu zobowiązań z tytułu kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu winna być spójna ze źródłem oraz wysokością jego sfinansowania, o którym mowa w §2 ust. 1 projektu uchwały budżetowej, powyższe stanowi niewypełnienie art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 *in fine* u.f.p. Skład Orzekający RIO wskazuje, iż ustalony limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów na sfinansowanie planowanego deficytu do kwoty 700.000,00 zł, nie koresponduje z wysokością planowanego deficytu budżetowego w wysokości 432.000,00 zł (planowanego deficytu budżetu, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.f.p.);
- c) ponownie należy dokonać weryfikacji zaplanowanych wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego w 2020 r. pod kątem ich legalności, a przede wszystkim z uwzględnieniem przepisu art. 44 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w zw. z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.), z uwagi na to, że środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Skład Orzekający RIO przypomina, że zgodnie z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Z treści przedłożonego dokumentu (str. 10 uzasadnienia projektu uchwały budżetowej) nie wynika, czy wykazany zakres zadań (przedsięwzięć) wpisuje się w aspekt legalności wydatków, a tym samym czy jest zgodny z przesłankami, o których mowa w art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim oraz czy dotyczy wydatku dokonanego na mieniu komunalnym, gdzie właścicielem jest gmina. W związku z powyższym, zachodzi konieczność ponownego przeanalizowania Tab. nr 5 „Planu wydatków realizowanych w ramach funduszu sołectkiego w 2020 r.” pod kątem spełnienia wymogu wpisania się przedsięwzięcia w zadanie własne gminy.

Należy wskazać, że uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim, co wynika *expresiss verbis* z art. 5 ust. 11 cyt. wyżej ustawy. Skład Orzekający RIO, podziela stanowisko NSA wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 stycznia 2019 r., sygn. akt I GSK 2701/18, cyt. za LEX nr 2618933 – „Kontrola merytoryczna wniosku z punktu widzenia zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 lub 7 u.f.s., a więc czy zamierzone przedsięwzięcia proponowane przez sołectwo wpisują się w te wydatki, odbywa się na etapie uchwalania budżetu o czym stanowi art. 5 ust. 11 u.f.s. W tym przypadku ocena dotyczy treści wniosku, a nie kwestii formalnych. Uchwalając budżet, rada powinna odrzucić wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone zadania nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 u.f.s. Na tym więc etapie odbywa się nadzór i kontrola wydatkowania środków budżetowych.”.

2. Projekt uchwały budżetowej Gminy Sabnie na 2020 rok, w tym jego struktura oraz pełna szczegółowość (w układzie dział, rozdział, paragraf dot. klasyfikacji budżetowej) zostały opracowane zgodnie z wymogami stawianymi przez ustawodawcę m.in. w dziale V ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
3. Podstawowe wielkości budżetowe, jak ogólna kwota dochodów i wydatków, kwoty dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe oraz wynik budżetu ujęty w części normatywnej projektu uchwały budżetowej zgodne są z wielkościami zawartymi w szczegółowej części planu budżetu. Zatem wyrażone w projekcie uchwały budżetowej, a ściślej w budżecie wielkości dochodów i wydatków budżetowych, obejmują swoim zakresem środki przeznaczone na sfinansowanie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, jak również pozostałych zadań, o których mowa w art. 216 ust. 2 u.f.p.
4. Ponadto, proponowane w projekcie uchwały dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem spełniony pozostaje wymóg wynikający z treści art. 242 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p.
5. Opracowany przez Wójta Gminy projekt uchwały budżetowej na rok 2020 jest budżetem nie zrównoważonym, ponieważ w badanym projekcie przewidziano deficyt budżetowy w wysokości 1.132.000,00 zł, który zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętego kredytu w wysokości 432.000,00 zł oraz z wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy, wynikających z rozliczeń kredytów z lat ubiegłych w kwocie 700.000,00 zł. Wskazane źródło pokrycia deficytu jest zgodne z art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p. i art. 217 ust. 2 pkt 2 i 6

u.f.p. Jednakże Skład Orzekający RIO wnosi uwagę, co do prawidłowości zapisu §2 ust. 1 projektu uchwały budżetowej dotyczącego sfinansowania planowanego deficytu budżetu w wysokości 1.132.000,00 zł, ponieważ pominięto w treści jednostki redakcyjnej wysokość kredytu w wysokości 432.000,00 zł, jako jednego ze źródeł sfinansowania planowanego deficytu na rok 2020, co stanowi naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.f.p. w zw. z art. 212 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.f.p.

6. Przychody ustalono w łącznej wysokości 1.400.000,00 zł, z następujących tytułów: wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy, wynikających z rozliczeń kredytów z lat ubiegłych, a także zaciągniętego kredytu. Rozchody ustalono na poziomie 268.000,00 zł z tytułu spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek.

III. Dokonana analiza projektu planu dochodów i wydatków budżetowych wskazuje, iż organ wykonawczy konstruując budżet na 2020 rok uwzględnił źródła dochodów własnych, a także wzrost poszczególnych kosztów utrzymania i funkcjonowania gminy i jego jednostek organizacyjnych. Dalsze ustalenia Składu Orzekającego RIO odzwierciedlają fakt, że w przyjętym projekcie uchwały budżetowej na rok 2020 dodatkowo zabezpieczono wykonywanie zamierzeń władz samorządowych, poprzez określenie stosownych rezerw.

1. Rezerwa ogólna została ustalona w prawidłowej wielkości, w ustawowych jej granicach, co stanowi wypełnienie ustawowego wymogu określonego w art. 222 ust. 1 u.f.p. Ponadto, zgodnie z prawem określono wielkość planowanej rezerwy celowej związanej z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Przepis art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1398) określa, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego 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.
2. Po dokonanej analizie przedłożonych materiałów stwierdzono, że zachowano wzajemną ich spójność, jak również zachowana została wymagana art. 229 u.f.p. korelacja wartości wskazanych w projekcie uchwały budżetowej na 2020 rok oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t.
3. Projekt uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zawiera obligatoryjne elementy zawarte w delegacji art. 212 ust. 1 u.f.p., natomiast zwarte upoważnienia dla organu wykonawczego są zgodne z art. 257 u.f.p. w zw. z art. 258 u.f.p. Skład Orzekający RIO wskazuje, że §9 ust. 1 *tiret* pierwszy projektu uchwały budżetowej, czyli upoważnienie organu wykonawczego do zaciągania kredytów z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu - winien być dostosowany do określonej, prawidłowo wysokości limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów na sfinansowanie planowanego deficytu do kwoty 432.000,00 zł (zob. §2 ust. 4 *tiret* pierwszy projektu uchwały budżetowej).
4. Termin wejścia w życie uchwały budżetowej, pod warunkiem podjęcia jej do dnia 31 grudnia 2019 r. określono w projekcie prawidłowo, dodatkowo zachowano wymóg ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym tejże uchwały (art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461)).

Zdaniem Składu Orzekającego RIO złożone materiały planistyczne (projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem) spełniają podstawowe wymagania formalne i merytoryczne, a także są prawidłowe pod względem prawnym, poza dostrzeżonymi nieprawidłowościami, które należy wyeliminować przed podejmowaniem uchwały budżetowej na przyszły rok. Projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie.

Treść przepisu art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, który określa zakres kompetencyjny działania Składu Orzekającego RIO, jak również uwzględniając poczynione ustalenia przedłożonego projektu uchwały budżetowej i wyrażonego w niej budżetu jednostki samorządu terytorialnego na rok 2020, wydano opinię, jak na wstępie, nie wnosząc zastrzeżeń co do prawidłowości przedłożonego materiału.

Jednocześnie należy przypomnieć, że opinie regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (art. 238 ust. 3 u.f.p.).

Dodatkowo należy wskazać, że opinia, o której mowa w art. 246 ust. 1 u.f.p., jest publikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1429)(zob. art. 246 ust. 2 u.f.p.).

W świetle powyższego wydano opinię, jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie za pośrednictwem Zespołu RIO w Siedlcach, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

CZŁONEK KOLEGIUM
Przewodniczący Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
/-/ Kamil Krauschar
Członek Kolegium RIO
Kamil Krauschar