

UCHWAŁA Nr Si.428.2019

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 6 grudnia 2019 r.**

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki 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:	Kamil Krauschar
Członkowie SO:	Jolanta Tomaszek
	Ewa Wielgórska

- **opiniuje pozytywnie** możliwości sfinansowania deficytu na rok 2020 przedstawionego projekcie uchwały budżetowej;
- przedłożony przez Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki projekt uchwały budżetowej na rok 2020 wraz z uzasadnieniem **opiniuje pozytywnie z uwagami**:
 - a) projekt uchwały budżetowej nie został przedłożony do organu nadzoru – Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w ustawowym terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, co stanowi naruszenie 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 jako „u.f.p.”);
 - b) zaplanowane wydatki - wpłaty j.s.t. na rzecz izb rolniczych w wysokości 2% uzyskanych wpływów z podatku rolnego, nie spełniają wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1027 z późn. zm.) w zw. z art. 44 ust. 2 u.f.p.;
 - c) ponownie należy dokonać weryfikacji zaplanowanych wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego w 2020 r. (dot. Tab. nr 6) 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;
 - d) zaplanowana wysokość rezerwy ogólnej w §4 ust. 1 projektu uchwały budżetowej, narusza wymogi określone w art. 222 ust. 1 u.f.p., ponieważ zaplanowana wysokość 64.000,00 zł rezerwy ogólnej, nie stanowi wypełnienia ram ustawowych, czyli zaplanowania rezerwy ogólnej w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu;
 - e) zaplanowana wysokość przychodów (zob. §3 ust. 2 pkt b) projektu uchwały budżetowej) z tytułu wolnych środków na rachunku gminy w kwocie 2.974.643,00 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek odstaje obecnie od realiów dysponowania przez gminę faktyczną wysokością niezaangażowanych 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, które wynoszą 212.285,91 zł (zob. sprawozdanie Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2019), co stanowi naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. e) u.f.p.

UZASADNIENIE

W dniu 20 listopada 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przy Zarządzeniu Nr 78/2019 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 15 listopada 2019 r. wpłynął projekt uchwały budżetowej na rok 2020 wraz z uzasadnieniem.

Zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 2 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 formalno-prawnym i merytorycznym, z uwzględnieniem ustawowych kompetencji – stwierdził, że:

- I. Organ wykonawczy j.s.t. - Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki nie przedłożył projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem organowi nadzoru – Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie celem zaopiniowania w ustawowych terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, co stanowi naruszenie art. 238 ust. 1 pkt 2 u.f.p.;
- 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.
 2. Projekt uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki 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, poza wyjątkami wyszczególnionymi w części dyspozytywnej Uchwały oraz w pkt IV uzasadnienia.
 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 niezrównoważonym, ponieważ w badanym projekcie przewidziano deficyt budżetowy w wysokości 3.600.000,00 zł, który zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętych pożyczek i kredytów. Wskazane źródło pokrycia deficytu jest zgodne z art. 212 ust. 1 pkt 3 oraz art. 217 ust. 2 pkt 2 i 3 u.f.p.

6. Przychody ustalono w łącznej wysokości 6.574.643,00 zł, z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 3.600.000,00 zł, a także z tytułu wolnych środków na rachunku gminy w kwocie 2.974.643,00 zł. W zakresie zaplanowanej wysokości wolnych środków Skład Orzekający RIO wniósł uwagi, które zostały omówione w pkt IV niniejszego uzasadnienia. Rozchody ustalono na poziomie 2.974.643,00 zł, z tytułu spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów.

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. Zgodnie z prawem określono wielkość planowanej rezerwy celowej związanej z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowi wypełnienie ustawowego wymogu określonego w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1398) zgodnie z którym, 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 w nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t. 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.
3. 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)).

IV. Skład Orzekający RIO wnosi uwagi do przedłożonego projektu uchwały budżetowej w następującym zakresie:

- a) zaplanowane wydatki - wpłaty j.s.t. na rzecz izb rolniczych w wysokości 2% uzyskanych wpływów z podatku rolnego, nie spełniają wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1027 z późn. zm.) w zw. z art. 44 ust. 2 u.f.p. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano wpływy z podatku rolnego (§0320) w łącznej wysokości 583.300,00 zł. W związku z czym, od łącznej kwoty 583.300,00 zł odpis w wysokości 2% na rzecz izb rolniczych wynosi 11.676,00 zł, a w projekcie uchwały budżetowej po stronie wydatków zaplanowano jedynie 11.000,00 zł.

Konstatując, dochody izb pochodzą z odpisu w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby, dlatego też wysokość zaplanowanych wydatków j.s.t. powinna odpowiadać wymogom ustawowym, czyli zaplanowanie wysokości wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

- b) Skład Orzekający RIO wskazuje, że ponownie należy dokonać weryfikacji zaplanowanych wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego w 2020 r.

(dot. Tab. nr 6) 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 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 sołeckim oraz czy dotyczy wydatku dokonanego na mieniu komunalnym, gdzie właścicielem jest gmina. W związku z powyższym, zachodzi konieczność ponownego przeanalizowania Tab. nr 6, ponieważ dla niektórych przedsięwzięć nie określono prawa własności do nieruchomości, na których Gmina zamierza je realizować, bądź wyposażać.

Ewentualny brak prawa własności Gminy do powyższych nieruchomości wyklucza możliwość sfinansowania wydatków z budżetu j.s.t., jak również z funduszu sołeckiego oraz nie wskazując zadań, jakim mają służyć planowane zakupy. Zaplanowane wydatki rzeczowe w zakresie zakupu wyposażenia do świetlicy wiejskiej nie wskazując zadań, jakim mają służyć planowane zakupy. Opis przedsięwzięć powinien wskazywać zadania, jakie mają być realizowane z funduszu sołeckiego, z jakim ma być związany dany zakup.

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 sołeckim, 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.”;

- c) zaplanowana wysokość rezerwy ogólnej w §4 ust. 1 projektu uchwały budżetowej, narusza wymogi określone w art. 222 ust. 1 u.f.p., ponieważ zaplanowana wysokość 64.000,00 zł rezerwy ogólnej, nie stanowi wypełnienia ram ustawowych, czyli zaplanowania rezerwy ogólnej w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Należy doprowadzić stwierdzone uchybienie już na etapie podejmowanie właściwej uchwały budżetowej na rok 2020 do zgodności z przepisem art. 222 ust. 1 u.f.p.;
- d) zaplanowana wysokość przychodów [zob. §3 ust. 2 pkt b) projektu uchwały budżetowej] z tytułu wolnych środków na rachunku gminy w kwocie 2.974.643,00 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek odstaje obecnie od realiów dysponowania przez gminę faktyczną wysokością niezaangażowanych 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, które wynoszą 212.285,91 zł (zob. sprawozdanie Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2019). Z lektury sprawozdania Rb-NDS wynika, że wysokość wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. po stronie planu wynosi 3.102.826,00 zł, zaś wykonanie wynosi 3.315.111,91 zł, w związku z czym niezaangażowana wysokość wolnych środków wynosi 212.285,91 zł.

Zaplanowanie przychodów w wysokości 2.974.643,00 zł, o których mowa §3 ust. 2 pkt b) projektu uchwały budżetowej z tytułu wolnych środków na rachunku gminy - nie może się ostać uwzględniając powyższe wywody, ponadto stwierdzone uchybienie wymaga ponownej weryfikacji i odpowiedniej modyfikacji konstrukcji zapisów oraz wielkości cyfrowych przychodów budżetowych. Dostrzeżone nieprawidłowości stanowią naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. e) u.f.p., które należy wyeliminować na etapie procedowania nad podjęciem uchwały budżetowej na rok 2020.

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. 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.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
/-/ Kamil Krauschar
Członek Kolegium RIO
Kamil Krauschar

