

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

*w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Trojanów 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:	Anna Olędzka Ewa Wielgórska

- **opiniuje pozytywnie** możliwości sfinansowania deficytu na rok 2020 przedstawionego projekcie uchwały budżetowej;
- przedłożony przez Wójta Gminy Trojanów projekt uchwały budżetowej na rok 2020 wraz z uzasadnieniem **opiniuje pozytywnie z uwagami**:
  - a) należy dokonać przeklasyfikowania zaplanowanych wydatków – odsetek od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek - w dziale 758 (Różne rozliczenia), rozdz. 75818 (Rezerwy ogólne i celowe) §8110 w wysokości 25.000,00 zł, które powinny być ujęte w dziale 757 (Obsługa długu publicznego), rozdz. 75702 (Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki), zgodnie z załącznikiem nr 2, o którym mowa w §1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.);
  - b) ponownie należy dokonać weryfikacji zaplanowanych wydatków realizowanych w ramach funduszu sołectkiego w 2020 r. (dot. Tab. nr 3) pod kątem ich legalności, a przede wszystkim z uwzględnieniem przepisu art. 44 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.) w zw. z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (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 15 listopada 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przy Zarządzeniu Nr 45/2019 Wójta Gminy Trojanów 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 Trojanów 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 Trojanów 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.
  2. Projekt uchwały budżetowej Gminy Trojanów 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 poniższym wyjątkiem:
    - a) należy dokonać przeklasyfikowania zaplanowanych wydatków – odsetek od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek - w dziale 758 (Różne rozliczenia), rozdz. 75818 (Rezerwy ogólne i celowe) §8110 w wysokości 25.000,00 zł, które powinny być ujęte w dziale 757 (Obsługa długu publicznego), rozdz. 75702 (Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki), zgodnie z załącznikiem nr 2, o którym mowa w §1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.).
  3. Podstawowe wielkości budżetowe, jak ogólna kwota dochodów i wydatków, kwoty dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe oraz wynik budżetu ujęte 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 840.000,00 zł, który zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów w kwocie 840.000,00 zł. Wskazane źródło pokrycia deficytu jest zgodne z art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ust. 2 pkt 2 u.f.p.

6. Przychody ustalono w łącznej wysokości 900.000,00 zł, z tytułu zaciągniętych kredytów w wysokości 900.000,00 zł. Rozchody ustalono na poziomie 60.000,00 zł, z tytułu spłaty otrzymanych pożyczek.
- III. Dokonana analiza projektu planu dochodów i wydatków budżetowych wskazuje, iż organ wykonawczy konstruuąc 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, ponadto zgodnie z prawem określono wielkość planowanej rezerwy celowej związanej z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowi wypełnienie ustawowego wymogu określonego w art. 222 ust. 1 u.f.p. oraz 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.
  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.,
  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)).
- IV. Skład Orzekający RIO wskazuje, że ponownie należy dokonać weryfikacji zaplanowanych wydatków realizowanych w ramach funduszu sołectkiego w 2020 r. (dot. Tab. nr 3) 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 sołectkim (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 sołectkim oraz czy dotyczy wydatku dokonanego na mieniu komunalnym, gdzie właścicielem jest gmina. W związku z powyższym, zachodzi konieczność ponownego przeanalizowania Tab. nr 3, ponieważ dla niektórych przedsięwzięć nie określono prawa własności do nieruchomości, na których Gmina zamierza je

realizować, bądź wyposażyć. Ewentualny brak prawa własności Gminy do powyższych nieruchomości wyklucza możliwość sfinansowania wydatków z budżetu j.s.t., jak również z funduszu sołectkiego 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 sołectkiego, 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 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.”.

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