



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, dnia 10 kwietnia 2019 r.

RIO.II.K.071.2.2019

**Przewodniczący Komisji
ds. Planowania i Budżetu
Rady Miejskiej**

W odpowiedzi na Pana wnioski z dnia 22 marca 2019 r., (wpływ do Izby w dniu 25 marca br.) w których powtarzały się pytania i argumentacja, o udzielenie wyjaśnień w następujących sprawach:

1. Co to jest rezerwa ogólna i w jakim celu jest tworzona?
2. Czy rezerwa ogólna może być przeznaczona na zwiększenie wydatków, które w wyniku przeniesień zostały uprzednio zmniejszone?
3. Czy wydatki przenoszone z rezerwy ogólnej mogą zwiększać planowane wydatki na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy?
4. Czy zmiany w budżecie przedstawiane w projektach uchwał i zarządzeniach powinny być uzasadnione jasno i czytelnie ?
5. Czy na podstawie przedstawionych odpowiedzi działania gminy były prawidłowe?

uprzejmie informuję co następuje:

Budżet jednostki samorządu terytorialnego w myśl art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy. Rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Uchwała budżetowa składa się z:

- 1) budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) załączników.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, dotyczącymi rezerwy ogólnej tworzonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, należy wziąć pod uwagę regulację prawną

zawartą w art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z której wynika, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Z kolei z ust. 4 tego artykułu wynika, że podziału rezerw dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent). Podobnie stanowi art. 60 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2019r. , poz. 506), z którego wynika, że wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) przysługuje wyłączne prawo dysponowania rezerwami budżetu gminy i który odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 60 ust. 1 tej ustawy).

Rezerwa ogólna w budżecie jednostki samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny. Rezerwę ogólną przeznaczają się na dowolne wydatki jednostki samorządu terytorialnego związane z realizacją jej zadań, zarówno bieżących jak i majątkowych. Wyjątek stanowią wydatki na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, co wynika jednoznacznie z brzmienia art. 259 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki przenoszone z rezerwy ogólnej nie mogą zwiększać planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zatem rezerwy ogólnej nie można przeznaczać na tego rodzaju wydatki.

Rezerwa ogólna może być przeznaczona na zwiększenie wydatków, które w wyniku przeniesień zostały uprzednio zmniejszone, nie narusza to obowiązujących przepisów prawa.

W przepisach prawa dotyczących projektów uchwał i zarządzeń dotyczących zmian budżetu i w budżecie, nie ma obowiązku sporządzania uzasadnień tych dokumentów. Elementy uchwały budżetowej określa art. 212 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i jest w nim brak zapisów dotyczących uzasadnienia. Uzasadnienie wymagane jest tylko w przypadku projektu uchwały budżetowej, o czym stanowi art. 238 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych - wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej. Forma tego uzasadnienia nie jest określona przepisami prawa.

Niemniej jednak w Statucie Gminy Lubniewice, który stanowi załącznik do uchwały Nr VI/52/2003 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 28 maja 2003r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Lubniewice – w § 56 uregulowano, co powinien zawierać w szczególności projekt uchwały oraz wskazano, że projekt uchwały powinien zostać przedłożony wraz z uzasadnieniem. Forma tego uzasadnienia jest dowolna, Statut nie zawiera żadnych wymogów w tym względzie.

W § 57 Statutu uchwalono, że „Uchwały Rady powinny być zredagowane w sposób zwięzły, syntetyczny, przy użyciu wyrażenia w ich powszechnym znaczeniu. W projektach uchwał należy

unikac̄ posługiwania się wyrażeniami specjalistycznymi, zapożyczonymi z języków obcych i neologizmami”.

Jak wynika z kopii interpelacji złożonej przez Pana do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Lubniewicach i do pana Burmistrza (załączonej do wniosku z dnia 22 marca br.) – projekty uchwał Rady zawierają uzasadnienie, z których treścią Pan się nie zgadza, z uwagi na to, że o niczym nie informują.

W ocenie Izby, odwołując się do poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych – uzasadnienie ma wyjaśnić radnym wszelkie kwestie merytoryczne i formalnoprawne związane z uchwałą, a przede wszystkim przedstawić celowość jej podjęcia i skutki finansowe dla budżetu. Uzasadnienie projektu uchwały przedkładanego radzie jest tylko jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały, obok np. kompetencji rady do podjęcia danej uchwały, quorum, wymaganego sposobu głosowania. W wyroku z 21 stycznia 1995 r. o sygnaturze SA/Rz 58/94 (OSS 1996/3/87) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Naruszenie przez uchwałę rady gminy przepisów proceduralnych będzie skutkowało ich nieważnością, jako naruszenie istotne tylko wówczas, gdyby na skutek tego naruszenia zapadła uchwała o innej treści niż gdyby naruszenie nie wystąpiło”(Dorota Bąbiak-Kowalska, Uzasadnienie do uchwały, www.wspolnota.org.pl 20.12.2012 r.).

Informuję Pana, że Zarządzenie nr 3/2018 Burmistrza Lubniewic z dnia 18 grudnia 2018 r. na posiedzeniu Kolegium w dniu 17 stycznia 2019 r. zostało uznane za zgodne z prawem. Podobnie - Zarządzenie nr 4/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. – na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 08 stycznia br. zostało również uznane za zgodne z prawem.

Jednocześnie wyjaśniam, że przedstawione stanowisko nie stanowi opinii prawnej ani wiążącej wykładni przepisów prawa, ale prezentuje wyłącznie pogląd Izby na zagadnienia przedstawione w Pana pismach.

Z poważaniem

Z-ca Prezesa Izby

Joanna Chruściel

P. Koronka Ducewał
Pracę przekazał Art. Kolesiński P. L. Jędrzejczyk

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

2069

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra

B. DANE WNIOSKODAWCY**B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE**

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

1. jednostka samorządu terytorialnego
 2. związek międzygminny
 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
 4. związek, stowarzyszenie powiatów
 5. samorządowe jednostki organizacyjne
 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
 (w tym samorządowe osoby prawne)
 (w zakresie ich wykorzystania)

B.2. NAZWA PEŁNA

Justyn Bączkowski

B.3. ADRES SIEDZIBY

Przewodniczący Komisji ds. planowania i budżetu Radny Rady Miejskiej w Lubniewicach

C. ZAKRES WNIOSKU**C1. PRZEDMIOT WNIOSKU**

- zaistniały stan faktyczny
 zdarzenie przyszłe

C.2. RODZAJ SPRAWY

Sposób rozdysponowania rezerwy ogólnej w budżecie gminy

**C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH
 PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA**

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Art. 34, art. 222 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.)

**D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU
 FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO
 (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)**

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Jesteśmy nową radą i w trosce o finanse Gminy wielokrotnie zwracaliśmy się do Urzędu Miejskiego w Lubniewicach o rzetelną i czytelną informację na temat sposobu przeznaczenia środków z rezerwy ogólnej w 2018 r. i w przyszłości oraz jasne uzasadnienie do zmian w budżecie. Z otrzymanych odpowiedzi nic nie wynikało, właściwie to brak było odpowiedzi na zadane pytania. Aby dokładnie

przedstawić przebieg stanu faktycznego, w załączeniu przedstawiam zapytania Radnych i udzielone odpowiedzi jednostki (zamieszczone są na stronie BIP).

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

1. Co to jest rezerwa ogólna i w jakim celu jest tworzona?
2. Czy rezerwa ogólna może być przeznaczona na zwiększenie wydatków, które w wyniku przeniesień zostały uprzednio zmniejszone?
3. Czy wydatki przenoszone z rezerwy ogólnej mogą zwiększać planowane wydatki na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy?
4. Czy zmiany w budżecie przedstawiane w projektach uchwał i zarządzeniach powinny być uzasadnione jasno i czytelnie?
5. Czy na podstawie przedstawionych odpowiedzi działania gminy były prawidłowe?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Uważam, że rezerwa ogólna powinna być przeznaczona wyłącznie na wydatki bieżące, które na etapie planowania budżetu nie można było przewidzieć. Rezerwa ogólna powinna służyć pokryciu kosztów niezaplanowanych w budżecie wydarzeń, to raczej plan awaryjny na wypadek zdarzeń, które mogą, ale nie muszą się przytrafić podczas roku budżetowego. Przeniesienie środków powinno być uzasadnione, gdyż finanse publiczne są jawne (art. 34 ustawy o finansach publicznych) Uważam, też że rezerwa ogólna nie może być „placem manewrowym” tj. w jednym zarządzeniu zmniejsza wydatki a za 10 dni zwiększa.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Załączniki 6 szt.:

Zapytanie z dnia 9 lutego, odpowiedź udzielona w dniu 20 lutego 2019 r, zapytanie z dnia 26 lutego 2019 r. odpowiedź udzielona w dniu 14 marca 2019 r., zapytanie z dnia 1 marca 2019 r., odpowiedź 18 marca 2019 r.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej
2019.03.22		