

UCHWAŁA Nr 3.c./258/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 10 grudnia 2021 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na rok 2022 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 2021 r., poz. 305 ze 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
	Jolanta Tomaszek

orzeka, co następuje:

§1

1. przedłożony przez Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki projekt uchwały budżetowej na rok 2022 wraz z uzasadnieniem – **opiniuje pozytywnie z uwagami:**

- 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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.; dalej jako „u.f.p.”);
- b) w Tab. nr 2 „Plan wydatków budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki na 2022 rok” ujęto wydatki na Fundusz Wsparcia Policji w dziale 754, rozdz. 75405 *Komendy powiatowe Policji §2300 Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy* w wysokości 2.000,00 zł należy dokonać ich przeklasyfikowania do rozdz. 75404 *Komendy wojewódzkie Policji*, zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4e pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1882) oraz §1 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.);
- c) w Tab. nr 2 „Plan wydatków budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki na 2022 rok” ujęto wydatki na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej w dziale 754, rozdz. 75411 *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej §6170 Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych* w wysokości 10.000,00 zł należy dokonać ich przeklasyfikowania do rozdz. 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*, zgodnie z art. 19b pkt 1, art. 19e w zw. z art. 19g pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1940) oraz §1 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.);
- d) w Tab. nr 5 „Plan wydatków na zadania majątkowe w roku 2022” oraz w Tab. nr 5a „Plan wydatków na zadania majątkowe w roku 2022” ujęto wydatki w dziale w dziale 754, rozdz. 75411 §6170 w wysokości 10.000,00 zł należy dokonać ich przeklasyfikowania do rozdz. 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży*

Pożarnej, zgodnie z uwagami zawartymi w ust. 1 lit. c części dyspozytywnej niniejszej uchwały;

- e) w zał. nr 1 „Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy na rok 2022” należy ponownie zweryfikować treść wydatków ujętych w dziale 754, rozdz. 75412 §6230 w szczególności nazw zadań zawartych w planie dotacji określonych w projekcie uchwały budżetowej na rok 2020 „Dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych”, w celu spełnienia wymogów art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), albowiem prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej;
 - f) w części opisowej przedstawiono nieprawidłowe kwoty m.in. wysokości planowanego deficytu i źródeł jego pokrycia, wysokość planowanych rozchodów budżetowych.
2. możliwości sfinansowania deficytu budżetowego na rok 2022 przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej – **opiniuje pozytywnie**.
3. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§2

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) 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.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przy Zarządzeniu nr 90/2021 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 15 listopada 2021 r. wpłynął projekt uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na rok 2022.

Zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze 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 Mińsk Mazowiecki 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 Izbie Obrachunkowej w Warszawie, projekt uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na 2022 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 2022 stwierdza, co następuje:
 - 1. Projekt uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na 2022 rok – **poza wyjątkami wskazanymi w *petitum* uchwały** – 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.

2. Dane liczbowe prezentowane w projekcie uchwały budżetowej na przyszły rok są wewnątrznie spójne z podjętymi inicjatywami przez organ wykonawczy j.s.t., o którym mowa w art. 233 pkt 1 u.f.p. 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.
3. 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.
4. Opracowany przez Wójta Gminy projekt uchwały budżetowej na rok 2022 jest budżetem niezrównoważonym, ponieważ w badanym projekcie przewidziano deficyt budżetowy w wysokości 11.650.225,00 zł sfinansowany przychodami pochodzącymi z: wolnych środków na rachunku gminy w kwocie 3.346.406,00 zł; niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 8.303.819,00 zł.

Wskazane źródło pokrycia deficytu jest zgodne z art. 212 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p. Przychody ustalono w łącznej wysokości 13 962 270,00 zł, zaś rozchody ustalono na poziomie 2.312.045,00 zł.

III. Dokonana analiza projektu planu dochodów i wydatków budżetowych wskazuje, iż organ wykonawczy konstruując budżet na 2022 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 2022 dodatkowo zabezpieczono wykonywanie zamierzeń władz samorządowych, poprzez określenie stosownych rezerw. 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 2020 r., poz. 1856) 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.

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 2022 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.

IV. 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, po wyeliminowaniu oraz

ponownym przeanalizowaniu zasygnalizowanych nieprawidłowości. 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 648.900,00 zł. W związku z czym, od kwoty 648.900,00 zł odpis na rzecz izb rolniczych winien wynieść 12.978,00 zł, a w projekcie uchwały budżetowej po stronie wydatków zaplanowano jedynie 12.000,00 zł (dział 010, rozdz. 01030 §2850).

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) w Tab. nr 2 „Plan wydatków budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki na 2022 rok” ujęto wydatki na Fundusz Wsparcia Policji w dziale 754, rozdz. 75405 *Komendy powiatowe Policji §2300 Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy* w wysokości 2.000,00 zł należy dokonać ich przeklasyfikowania do rozdz. 75404 *Komendy wojewódzkie Policji*, zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4e pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1882) oraz §1 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.);
- c) w Tab. nr 2 „Plan wydatków budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki na 2022 rok” ujęto wydatki na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej w dziale 754, rozdz. 75411 *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej §6170 Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych* w wysokości 10.000,00 zł należy dokonać ich przeklasyfikowania do rozdz. 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*, zgodnie z art. 19b pkt 1, art. 19e w zw. z art. 19g pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1940) oraz §1 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.);
- d) w Tab. nr 5 „Plan wydatków na zadania majątkowe w roku 2022” oraz w Tab. nr 5a „Plan wydatków na zadania majątkowe w roku 2022” ujęto wydatki w dziale 754, rozdz. 75411 §6170 w wysokości 10.000,00 zł należy dokonać ich przeklasyfikowania do rozdz. 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*, zgodnie z uwagami zawartymi w ust. 1 lit. c części dyspozytywnej niniejszej uchwały;
- e) w zał. nr 1 „Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu gminy na rok 2022” należy ponownie zweryfikować treść wydatków ujętych w dziale 754, rozdz. 75412 §6230 w szczególności nazw zadań zawartych w planie dotacji określonych w projekcie uchwały budżetowej na rok 2020 „Dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych”, w celu spełnienia wymogów art. 43 u.f.p., albowiem prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W związku z powyższym, zaplanowanie wydatków w zał. nr 1 wprost dla konkretnego podmiotu, w sposób nieuprawniony znosi działania ogólnej zasady równouprawnienia w ubieganiu się o środki publiczne na realizację zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, co wychodzi poza ustawowe kompetencje organu j.s.t., a zarazem

narusza przepis cyt. wyżej, a także działanie takie koliduje z zasadą równości w zakresie ubiegania się o środki publiczne na finansowanie zadań. Skład Orzekający RIO widzi konieczność ponownego przeanalizowania przedstawionych nieprawidłowości, a w konsekwencji wyeliminowania ich z treści właściwej uchwały budżetowej, w celu zapewnienia zachowania zasady przejrzystości finansów publicznych (art. 33 ust. 1 u.f.p.).

- f) w części opisowej przedstawiono nieprawidłowe kwoty m.in. wysokości planowanego deficytu i źródeł jego pokrycia, wysokość planowanych rozchodów budżetowych.

W myśl art. 33 ust. 1 u.f.p., gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Co istotne, podmioty sektora finansów publicznych dotyczy naczelną zasadą finansów publicznych określona w art. 33 ust. 1 u.f.p. stanowiąca o jawności gospodarowania środkami publicznymi. Oznacza to wymóg bezwzględnej transparentności wydatkowania środków publicznych (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 marca 2014 r., II SA/Gd 828/13, LEX nr 1470199).

W celu zachowania wewnętrznej spójności przedłożonego dokumentu, a także przejrzystości finansów publicznych j.s.t. - niezbędna jest konwalidacja dostrzeżonych nieprawidłowości. Skład Orzekający RIO zwraca uwagę, że regulacje zawarte w uchwale budżetowej muszą być zgodne i spójne wewnętrznie, tak aby były jasne i zrozumiałe dla ich adresatów, ponadto „treść uchwały budżetowej musi czynić zadość wymogom stawianym temu aktowi jako będącemu podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym. Uchwała musi być też odpowiednio zredagowana, aby materia będąca przedmiotem jej regulacji była przejrzysta (czytelna) i zrozumiała” (zob. Ofiarski Z. (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz Opublikowano: WKP 2019).

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 (zob. art. 246 ust. 2 u.f.p.).

W świetle powyższego wydano opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Kamil Krauschar
Członek Kolegium RIO
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)