

UCHWAŁA Nr 3.c./37/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 24 listopada 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na rok 2023 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 2022 r., poz. 1668) w zw. z art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 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 2023 wraz z uzasadnieniem – **opiniuje pozytywnie z uwagami** zawartymi w pkt IV uzasadnienia;
2. możliwości sfinansowania deficytu budżetowego na rok 2023 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 119/2022 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia projektu uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na 2023 rok.

Zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 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 Izby Obrachunkowej w Warszawie, projekt

uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na 2023 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 2023 stwierdza, co następuje:

1. Projekt uchwały budżetowej Gminy Mińsk Mazowiecki na 2023 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 wewnętrznie 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.
4. Opracowany przez Wójta Gminy projekt uchwały budżetowej na rok 2023 jest budżetem niezrównoważonym, ponieważ w badanym projekcie przewidziano deficyt budżetowy w wysokości 24 608 901,71 zł sfinansowany przychodami pochodzącymi z: nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 2 996 630,00 zł; przychodów jednostek samorządu terytorialnego z 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 3 675 764,50 zł; wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w kwocie 4 383 711,00 zł; przychodów z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 13 552 796,21 zł. Wskazane źródło pokrycia deficytu jest zgodne z art. 212 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 217 ust. 2 u.f.p. Przychody ustalono w łącznej wysokości 27 620 946,71 zł, zaś rozchody ustalono na poziomie 3 012 045,00 zł.

III. Dokonana analiza projektu planu dochodów i wydatków budżetowych wskazuje, iż organ wykonawczy konstruując budżet na 2023 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 2023 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 2022 r., poz. 261) 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, pomniejszych 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 2023 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 w zw. z art. 44 ust. 2 u.f.p. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano wpływy z podatku rolnego dział 010, rozdz. 01030 §2850) w łącznej wysokości 0,00 zł. W związku z czym, od kwoty 685.713,00 zł (zaplanowanej wysokości podatku rolnego) odpis na rzecz izb rolniczych winien wynieść 13.714,26 zł, a w projekcie uchwały budżetowej po stronie wydatków nie zaplanowano żadnych kwot.

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) należy dostosować wysokość limitu określonego w §12 ust. 2 projektu uchwały budżetowej na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego do wysokości zawartej w §3 pkt d) projektu uchwały budżetowej, celem zachowania zgodności pomiędzy wysokością przychodów z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów na pokrycie planowanego deficytu budżetowego, a ustaloną wysokością limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu w roku 2023;

c) ponownej analizy wymaga treść upoważnienia zawartego dla organu wykonawczego w §13 ust. 2 projektu uchwały budżetowej, ponieważ w upoważnieniu tym odniesiono się do czynności prawnej związanej m.in. z emisją papierów wartościowych, podczas gdy z treści projektu uchwały budżetowej nie wynika, aby planowane były przychody z tego tytułu, ponadto zapis §13 ust. 2 projektu uchwały budżetowej powinien być usunięty z katalogu upoważnień, gdyż – zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 559) - do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

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)