



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w RZESZOWIE
35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10**

**UCHWAŁA Nr 4/11/2021
z dnia 6 grudnia 2021 roku
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**



FN / M. T. /

w sprawie: **projektu budżetu Miasta Łańcuta na 2022 rok.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie:

1. Janusz Mularz - przewodniczący
2. Alicja Nowostawska-Cwynar - członek
3. Maria Czarnik-Golesz - członek

po rozpatrzeniu projektu budżetu na 2021 rok wraz z uzasadnieniem – działając na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137):

postanawia

negatywnie zaopiniować przedłożony projekt.

UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta Łańcuta przesłał w dniu 15 listopada 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w celu zaopiniowania:

- projekt budżetu Miasta na 2022 rok,
- projekt uchwały Rady Miasta w sprawie budżetu na 2022 rok,
- uzasadnienie do projektu budżetu,

Projekt budżetu opracowano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) zwanej dalej ustawą o finansach publicznych oraz postanowień uchwały Nr XLII/380/2010 Rady Miasta Łańcuta z dnia 19 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

- I. Przedstawiony przez Burmistrza Miasta Łańcuta projekt budżetu nie może stanowić podstawy do uchwalenia budżetu Miasta Łańcuta na 2022 r. z powodu naruszenia art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) zwanej dalej ustawą o finansach publicznych, polegającego na zaplanowaniu wydatków bieżących budżetu w kwocie 88.861.482 zł i dochodów bieżących w kwocie 83.006.917 zł, tj. wyższej o kwotę 5 854 565 zł, która zostanie pokryta dochodami majątkowymi.

Konstrukcja budżetu Miasta Łańcuta przyjęta w opiniowanym projekcie opiera się na następujących założeniach: Dochody budżetu Miasta Łańcuta na rok 2022 zaplanowano ogółem w kwocie 106.336.134 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 83.006.917 zł i dochody majątkowe w kwocie 23.329.217 zł. Wydatki budżetu Miasta Łańcuta zaplanowano w łącznej kwocie 104.130.926 zł w tym wydatki bieżące w kwocie 88.861.482 zł i wydatki majątkowe w kwocie 15.269.480 zł. Wynik budżetu na rok 2022 stanowi nadwyżka budżetowa w kwocie 2.205.172 zł przeznaczona na sfinansowanie raty kredytu w kwocie 2.205.172 zł. Ustalono planowane rozchody w kwocie 2.205.172 zł z tytułu spłat kredytów bankowych. W myśl art. 242 cyt. ustawy o finansach publicznych 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 tj. odpowiednio:

- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt 8;
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych;
- 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 oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927) w roku 2022 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773 i 1927), dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, czyli o przychody z tytułu 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. Stosownie do art. 9 ust. 2 tejże ustawy w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Z przedłożonego projektu budżetu wynika jednak, że nie przewidziano w nim przychodów w 2022 roku na finansowanie relacji o której mowa z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu ustalonym przytoczonymi wyżej przepisami, to tym samym z naruszeniem powyższego przepisu zaplanowano sfinansowanie wydatków bieżących dochodami majątkowymi w kwocie 5 854 565 zł.

Skład Orzekający stwierdza w oparciu o bilans z wykonania budżetu Miasta Łańcuta za 2020 rok, że do dnia 15 listopada 2021 roku nie zostały zaangażowane przychody z tytułu 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 możliwych do zaangażowania do finansowania tej relacji w kwocie 4.358.316,81 zł. Alternatywnie przy uchwalaniu budżetu na rok 2022 w kształcie przyjętym w opiniowanym projekcie można:

1. dokonać zmniejszenia fakultatywnych wydatków bieżących o kwotę 5 854 565 zł, celem zrównoważenia relacji między planowanymi dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi albo
2. w przypadku braku możliwości zmniejszenia wydatków bieżących fakultatywnych należy wprowadzić przychody budżetu Miasta Łańcuta, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 ustawy o finansach publicznych, o ile będą miały realne pokrycie w stanie środków pieniężnych na rachunku bankowym Miasta Łańcuta na dzień 1 stycznia 2022 roku po dokonaniu rozliczeń z tytułu obowiązkowych zwrotów i rozliczeń dotacji na kwotę 5 854 565 zł, przy ewentualnym zastosowaniu reguły wynikającej z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw albo

3. wprowadzić przychody z tytułu z tytułu 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 możliwych do zaangażowania do finansowania tej relacji w kwocie 4.358.316,81 zł za rok 2020, o ile nie zostaną zaangażowane do finansowania budżetu w roku 2021 i dokonać zmniejszenia fakultatywnych wydatków bieżących w uchwalanym budżecie na rok 2022 o kwotę 1 496 248,19 zł, przykładowo poprzez wyeliminowanie dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, wydatków na pomoc finansową lub rzeczową o ile nie wynika z wcześniej zawartych umów, dotacji celowych dla jednostek sektora finansów publicznych na zadania fakultatywne, promocję j.s.t. i innych wydatków fakultatywnych.

Uchwalenie budżetu Miasta Łańcuta na rok 2022 z przyjętym naruszeniem relacji w art. 242 ustawy o finansach publicznych w opiniowanym projekcie będzie skutkowało zastosowaniem procedury z art. 240b ust. 1 ustawy o finansach publicznych przewidującej ustalenie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową.

II. W przedłożonym projekcie należy dokonać następujących również następujących zmian:

1. W §2 ust. 2 lit. b uchwały wyodrębniono wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 w kwocie 641.472 zł. W treści uchwały np. w formie tabelarycznej należałoby ująć dochody i wydatki na te konkretne programy poprzez podanie ich kwot i klasyfikacji budżetowej.
- ✓ 2. W § 2 ust. 2 uchwały ustalającej szczególne zasady wykonywania budżetu, o których mowa w art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych należy zachować zasadę równoważenia planowanych dochodów i wydatków, tym samym wydatki powinny wynosić kwotę 35.000 zł zaplanowane w dz. 900. rozdz. 9019. Ujęte wydatki w dziale 900 rozdz. 90026 w kwocie 30.000 zł w tabeli należy wyeliminować z tabeli, gdyż nie znajdują pokrycia w planowanych dochodach z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.
3. W myśl art. 214 ustawy o finansach publicznych w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1, oraz wydatków nimi finansowanych; plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych. W związku z powyższym brak jest podstawy do określenia dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami w załączniku Nr 1 do uchwały- powinny one stanowić postanowienia § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały na przykład do odesłania zestawienia w formie

tabeli obejmującej te dochody i wydatki. W związku z tym załączniki wymienione w § 8 uchwały powinny nosić odpowiednio Nr 1 i Nr 2.

4. W § 9 pkt 4 uchwały upoważniono Burmistrza Miasta Łańcuta do dokonywania zmian w planie majątkowych (uwaga brakuje wyrażenia „wydatków”) przeznaczonych na zadania inwestycyjne roczne w ramach działu klasyfikacji budżetowej w wyłączeniu zmian dotyczących wprowadzenia nowych zadań inwestycyjnych i likwidacji zadań zaplanowanych w budżecie. Nie budzi wątpliwości, że do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego należy uchwalanie budżetu gminy/miasta, w tym uchwalania wydatków na nowo podejmowane inwestycje stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku opiniowanego projektu Rada Miasta Łańcuta planuje jednak w § 6 ust. 2 lit. c utworzenie rezerwy celowej na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 90.000 zł. W ocenie Składu Orzekającego zakres udzielonego upoważnienia naruszał będzie wyłączną kompetencję Burmistrza Miasta Łańcuta do rozdysonowania ww. rezerwy celowej. Kompetencja organu wykonawczego do rozdysonowania rezerwy celowej inwestycyjnej z przeznaczeniem na nowo planowane zadanie przez organ wykonawczy była przedmiotem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2015 r. II GSK 1165/14 (publik. sip.lex.pl),. Sąd uznał, że (cyt.) „w art. 222 ust. 2 u.f.p. ustawodawca przewidział możliwość tworzenia w budżecie rezerw celowych. Jednostka samorządu może przeznaczyć rezerwę celową m.in. na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 222 ust. 4 u.f.p., organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dokonuje podziału rezerw celowych. Z przytoczonych przepisów wynika przede wszystkim, że rezerwy celowe w założeniu służyć mają finansowaniu nagłych wydatków, które nie mogą zostać przewidziane na etapie przygotowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, wyłączną kompetencję do dokonywania podziału tych rezerw, a zatem do podejmowania decyzji co do ich wydatkowania, posiada organ wykonawczy jednostki samorządowej. Oczywiście, wójt (burmistrz) nie ma pełnej swobody decydowania o sposobie wydatkowania rezerw celowych. Musi bowiem przeznaczyć środki z rezerwy zgodnie z jej celem ustalonym uprzednio w budżecie. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że stopień ogólności sformułowania celu zależy wyłącznie od uchwalającego budżet organu stanowiącego jednostki samorządu. Przyznanie organowi wykonawczemu kompetencji do dokonywania podziału rezerw jest konsekwencją wspomnianego charakteru rezerw jako środków przeznaczonych do zaspokajania trudnych do przewidzenia potrzeb. Niejednokrotnie rezerwa musi zostać wykorzystana niezwłocznie, co byłoby znacznie utrudnione przy konieczności każdorazowego uzyskiwania dodatkowej zgody organu stanowiącego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, powyższy przepis, mający zastosowanie do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, nie dotyczy dokonywania przez burmistrza podziału rezerw, na podstawie odrębnej kompetencji przyznanej w art. 222 ust. 4 u.f.p. i potwierdzonej jednoznacznie w art. 60 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wypada zauważyć, że rezerwa ogólna i rezerwy celowe zostały ujęte w odrębnym dziale budżetu jednostki samorządu. Dlatego też dokonanie podziału rezerwy, a więc jej rozdysonowanie, co do zasady będzie wiązało się z przesunięciem wydatków pomiędzy poszczególnymi działami budżetu. Skoro zatem podział rezerwy z konieczności oznacza przesunięcie środków pomiędzy działami, to gdyby uznać za prawidłowe

stanowisko organu i Sądu I instancji, organ wykonawczy nigdy nie mógłby dokonać podziału rezerwy, nie dokonując przesunięć pomiędzy działami budżetu, a zatem nie mógłby zrealizować swoich ustawowych kompetencji.”

W ocenie Składu Orzekającego należy uznać, że udzielone upoważnienie obejmujące sformułowanie „z wyłączeniem zamian dotyczących wprowadzenia nowych zadań inwestycyjnych i likwidacji zadań zaplanowanych w budżecie w zakresie jakim dotyczyłoby nowych zadań wprowadzonych przez Burmistrza Miasta Łańcuta z rezerwy celowej naruszałoby wyłączną kompetencję tego organu do rozdysponowania rezerwy celowej na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 90.000 zł związanej z dokonywaniem zmian planie dochodów majątkowych. Ponadto wyrażenie „likwidacji zadań” należałoby redakcyjnie zastąpić wyrażeniem „odstąpieniem od realizacji zadań” w przypadku zmodyfikowania zakresu zakwestionowanego upoważnienia na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych przy uwzględnieniu powyższej uwagi.

- ✓ 5. W załączniku o dotacjach – dotacje celowe należy określić beneficjenta jako jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych, bez zawężenia podmiotów do formy prawnej „stowarzyszenia”, gdyż na etapie planowania środków na konkursy o dotację, bez wyboru oferty, brak jest podstaw do wskazywania, że te dotacje celowe będą kierowane dla stowarzyszeń.
- ✓ 6. Z załącznika o dotacjach celowych dla jednostek sektora publicznego wyeliminować kwotę dotacji na usuwanie azbestu dla indywidualnych odbiorców (beneficjentów) w kwocie 30.000 zł i dla Rodzinnych ogrodów działkowych w kwocie 30.000 zł – dotacje te należy ująć w części dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.
- ✓ 7. Określić cel dotacji ujętej w załączniku o dotacjach z przeznaczeniem dla OSP Przedmieście w kwocie 20.000 zł lub wyeliminować z budżetu.
8. W związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej wprowadzoną rozporządzeniem z dnia 26 lipca 2021 roku Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1382) należy dokonać następujących zmian:
 - ✓ 1) wydatki ujęte w rozdz. 02001§ 4170 kwota 25.000 zł wynagrodzenia bezosobowe należy przenieść z tego rozdziału związanego ze świadczeniem usług publicznych do rozdziału podmiotowego 75023 – o ile dotyczą utrzymania stanowisk pracy.
 - ✓ 2) wydatki ujęte w rozdz. 60016§4170 w kwocie 20.000 zł wynagrodzenia bezosobowe należy przenieść z tego rozdziału związanego ze świadczeniem usług publicznych do rozdziału podmiotowego 75023- o ile dotyczą utrzymania stanowisk pracy.
 - ✓ 3) wydatki ujęte w rozdz. 60019§4410 w kwocie 500 zł podróże służbowe krajowe należy przenieść z tego rozdziału związanego ze świadczeniem usług publicznych do rozdziału podmiotowego 75023,
 - ✓ 4) wydatki związane z utrzymaniem stanowisk miejsc pracy ujęte w rozdz. 75023 dotyczące Miejskiego Zarządu Budynków należy przenieść do rozdz. 70001 Zakłady gospodarki mieszkaniowej wraz z przeniesieniem z rozdz. 75023 wydatków związanych ze świadczeniem usług publicznych przez tę jednostkę do odpowiedniego rozdziału w dziale 700.

Biorąc pod uwagę całokształt przedłożonych Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Łańcuta
- 2) a/a.

**PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**

mgr Janusz Mularz