

Uchwała nr 18/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Gminy Wądroże Wielkie
nr III/13/18 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy
Wądroże Wielkie na rok 2019

Na podstawie art. 12 ust. 1 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Gminy Wądroże Wielkie nr III/13/18 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wądroże Wielkie na rok 2019 wskazuje się istotne naruszenie:

1) art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 i 1560) w związku z art. 211 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), polegające na niezaplanowaniu w załączniku nr 2 „Plan wydatków” rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, utworzonej w części normatywnej uchwały w kwocie 46.672,18 zł (§ 7 ust. 2 uchwały),

2) art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.):

- w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), polegające na zaplanowaniu wydatków w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” odpowiednio w kwotach 10.000,00 zł i 8.000,00 zł, w ramach środków przeznaczonych do dyspozycji sołectw Wądroże Małe i Wądroże Wielkie, na wspólne przedsięwzięcie dotyczące remontu chodnika przy drodze powiatowej pn. „Utrzymanie gminnych dróg, ulic i mostów — budowa chodnika przy drodze nr 2185D”,

- polegające na zaplanowaniu wydatków w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92120 „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 5.000,00 zł, w ramach środków przeznaczonych do dyspozycji sołectwa Wądroże Wielkie, na przedsięwzięcie pn. „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami — zakup materiałów budowlanych na uzupełnienie ubytków kościoła w Wądrożu Wielkim”.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości w nieprzekraczalnym terminie do dnia 22 lutego 2019 r., poprzez:

1) odpowiednie zaplanowanie wydatków budżetu, w tym z tytułu rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, z zachowaniem zasad określonych przepisami ustawy o finansach publicznych,

2) zaplanowanie wydatków budżetowych z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o których mowa w § 1, w terminie określonym § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Wądroże Wielkie nr III/13/18 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wądroże Wielkie na rok 2019 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 stycznia 2019 roku.

Badaną uchwałą Rada Gminy Wądroże Wielkie uchwaliła budżet Gminy Wądroże Wielkie na 2019 rok. W § 7 ust. 1 i 2 uchwały zawarto następujące regulacje:

„§ 7. 1. Określa się rezerwę ogólną w wysokości 135.412,45 zł.

2. Określa się rezerwę celową w kwocie 46.672,18 zł na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego”.

W załączniku nr 2 „Plan wydatków” w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75818 „Rezerwy ogólne i celowe”, § 4810 „Rezerwy” zaplanowano wydatki w kwocie 135.412,45 zł, a w załączniku nr 2a „plan wydatków inwestycyjnych” zaplanowano m.in. następujące wydatki majątkowe:

1) w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”:

- w kwocie 10.000,00 zł na zadanie pn. „Utrzymanie gminnych dróg ulic i mostów — dofinansowanie do budowy chodnika przy drodze nr 2185D Sołectwo Wądroże Małe”,

- w kwocie 8.000,00 zł na zadanie pn. „Utrzymanie gminnych dróg ulic i mostów — dofinansowanie do budowy chodnika przy drodze nr 2185D Sołectwo Wądroże Wielkie”,

2) w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92120 „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 5.000,00 zł na zadanie pn. „Ochrona zabytków wpisanych do rejestru zabytków — uzupełnienie ubytków kościoła w Wądrożu Wielkim — sołectwo Wądroże Wielkie”.

Jak wynika z załącznika nr 8 „Podział funduszu sołeckiego w roku 2019”, wskazane wyżej wydatki (zadania) zaplanowano również w ramach następujących przedsięwzięć realizowanych ze środków funduszu sołeckiego:

1) „Utrzymanie gminnych dróg, ulic i mostów — budowa chodnika przy drodze nr 2185D” w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” jako wspólne przedsięwzięcie sołectw Wądroże Małe (10.000,00 zł) i Wądroże Wielkie (8.000 zł),

2) „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami — zakup materiałów budowlanych na uzupełnienie ubytków kościoła w Wądrożu Wielkim” w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92120 „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 5.000,00 zł, w ramach środków sołectwa Wądroże Wielkie.

Z wyjaśnienia jednostki udzielonego pismem z dnia 25 stycznia 2019 r. (znak RF.3222.1.2019) wynika, że przedsięwzięcie pn. „Utrzymanie gminnych dróg, ulic i mostów — budowa chodnika przy drodze nr 2185D” dotyczy budowy chodnika przy drodze powiatowej, a przedsięwzięcie pn. „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami — zakup materiałów budowlanych na uzupełnienie ubytków kościoła w Wądrożu Wielkim” dotyczy zabytku wpisanego do rejestru zabytków — kościoła filialnego pw. Matki Bożej Różańcowej w Wądrożu Wielkim. Jak wskazano, materiały zakupione w ramach zadania będą wykorzystane do naprawy podestu znajdującego się wewnątrz kościoła.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Stosownie do art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 i 1560), zwanej dalej „u.z.k.”, 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. Zgodnie z art. 211 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu i załączników.

Niezaplanowanie w załączniku nr 2 „Plan wydatków” rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego naruszyło powołany przepis art. 26 ust. 4 u.z.k., jak również doprowadziło do wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią normatywną uchwały budżetowej (§ 7 ust. 1 i 2 uchwały) a jej załącznikiem nr 2. Istnienie tej niezgodności powoduje, że badana uchwała nie spełnia wymogów uchwały budżetowej wynikających z art. 211 ust. 1, 4 i 5 u.f.p. W świetle powołanych przepisów brak jest możliwości realizacji budżetu gminy w sposób zgodny z prawem, w sytuacji gdy inne kwoty planowanych wydatków wynikają z uchwały, a inne z załącznika do uchwały.

Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.s.”, środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm), zwana dalej „u.s.g.”, w art. 7 ust. 1 definiuje zadania własne jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz w pkt 2 powołanego przepisu stanowi, że do zadań własnych gminy zalicza się sprawy z zakresu dróg gminnych. Zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.), należą do zadań powiatu. Kompetencje powiatu w tym zakresie wynikają z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 203). Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy finansowaniu infrastruktury transportu lądowego zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są, w odniesieniu do dróg powiatowych, przez samorząd powiatowy. W art. 4 pkt 6 ustawy o drogach publicznych określono natomiast, że chodnik jest częścią drogi przeznaczoną do ruchu pieszych.

Z powyższych regulacji wynika, że budowa chodnika przy drodze powiatowej nie jest zadaniem własnym gminy. Zaplanowanie w budżecie gminy wydatków na ww. cel w ramach funduszu sołectkiego w istotny sposób narusza zatem art. 2 ust. 6 u.f.s. w związku z art. 7 ust. 1 u.s.g. Stosownie do art. 5 ust. 1 u.f.s. Rada Gminy Wądroże Wielkie, przy uchwalaniu budżetu Gminy, była zobligowana do odrzucenia wniosku sołectwa. Według powołanego przepisu, uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 u.f.s.

Kolegium Izby wskazuje jednocześnie, że wydatkowanie środków z budżetu gminy na drogi powiatowe jest możliwe w drodze porozumienia w tej sprawie z zarządcą tych dróg (powiatem) bądź w ramach pomocy rzeczowej z własnych środków budżetowych.

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g. zadania własne gminy obejmują sprawy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami niebędącymi własnością gminy winny być realizowane poprzez udzielenie z budżetu gminy dotacji, na zasadach określonych w podjętej przez Radę Gminy uchwale, na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067) oraz z uwzględnieniem prawidłowo zastosowanej klasyfikacji budżetowej.

Ponadto Kolegium wskazuje na konieczność zweryfikowania i prawidłowego określenia kwot zaplanowanych w 2019 r. wydatków bieżących i wydatków majątkowych z uwzględnieniem prawidłowo zastosowanej klasyfikacji budżetowej. Przykładowo, w załączniku nr 2a „Plan wydatków inwestycyjnych” zostały zaplanowane wydatki majątkowe na niżej wymienione zadania bieżące:

1) w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” zaplanowano wydatki na zadanie „Utrzymanie gminnych obiektów — remont świetlicy Sołectwo Biernatki” w kwocie 6.014,50 zł,

2) w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne”, § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” zaplanowano wydatki na zadania:

- „Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli — zakup mundurów bojowych i sprzętu bojowego dla OSP Budziszów Wielki FS” w kwocie 7.000,00 zł,

- „Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli — zakup węży i poduszek powietrznych OSP Wądroże Wielkie FS Wądroże Wielkie i Wierzchowice” w kwocie 8.818,28 zł,

3) w dziale 926 „Kultura fizyczna” rozdziale 92695 „Pozostała działalność” § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” zaplanowano wydatki na zadania:

- „Kultura fizyczna i turystyka — zakup pomieszczenia gospodarczego Sołectwo Bielany” w kwocie 8.500,00 zł,

- „Kultura fizyczna i turystyka — zakup urządzeń zabawowych — Sołectwo Wierzchowice” w kwocie 5.424,05 zł,

- „Kultura fizyczna i turystyka — zakup urządzeń zabawowych z montażem do Gminnego Przedszkola — Sołectwo Wądroże Wielkie” w kwocie 4.000,00 zł,

- „Kultura fizyczna i turystyka — promocja gminy — zakup ławek i stołów Sołectwo Kosiska” w kwocie 4.000,00 zł.

Zgodnie z objaśnieniami do § 614 „Wydatki na zakupy inwestycyjne pozostałych jednostek”, zamieszczonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.), do wydatków na zakupy inwestycyjne (które są klasyfikowane odpowiednio w paragrafach: 606, 608, 612 i 614) należy zakwalifikować zakupy środków trwałych (niezaliczonych do pierwszego wyposażenia), których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1036, z późn. zm.), a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie są dokonywane jednorazowo lub gdy od nich nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych w przypadkach określonych w tej ustawie. W związku z powyższym w paragrafach: 606, 608, 612 i 614 mogą być klasyfikowane wydatki na środki trwałe o wartości początkowej powyżej 10.000,00 zł.

Niezależnie od powyższego w badanej uchwale nr III/13/18 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wądroże Wielkie na rok 2019 wystąpiły następujące nieistotne naruszenia prawa:

1) załącznik nr 5 „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych, funduszy spójności i innych funduszy z Unii Europejskiej” w zakresie planowanych wydatków w części stanowiącej środki UE dla projektu w poz. 1 „Budowa targowiska stałego Mój Rynek w Wądrożu Wielkim” w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo”, rozdziale 01095 „Pozostała działalność” w kwocie 209.050,00 zł jest niezgodny z załącznikami nr 2 „Plan wydatków” i nr 2a „Plan wydatków inwestycyjnych”, w których na wskazane zadanie w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo”, rozdziale 01095 „Pozostała działalność”, § 6057 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” zaplanowano kwotę 209.946,00 zł;

2) załącznik nr 7 „Dotacje celowe udzielone z budżetu gminy, realizowane przez podmioty należące i nienależące do sektora finansów publicznych w roku 2019” w zakresie dotacji zaplanowanej w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” w kwocie 68.000,00 zł jest niezgodny z załącznikami nr 2 „Plan wydatków” i nr 2a „Plan wydatków inwestycyjnych”, w których dotację we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej zaplanowano w kwocie 50.000,00 zł;

3) w załączniku nr 5 „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych, funduszy spójności i innych funduszy z Unii Europejskiej” dla projektu w poz. 2 „Przebudowa wraz z wyposażeniem świetlicy wiejskiej w Wądrożu Wielkim” wskazano błędną klasyfikację budżetową, tj. dział 926 „Kultura fizyczna”, rozdział 92601 „Obiekty sportowe”; w załącznikach nr 2 „Plan wydatków” i nr 2a „Plan wydatków inwestycyjnych” wskazane zadanie zaplanowano w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby”;

4) w załączniku nr 5 „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych, funduszy spójności i innych funduszy z Unii Europejskiej” błędnie oznaczono rok w pozycji „Łączne wydatki w 2018 r.” oraz wystąpił błąd rachunkowy dotyczący łącznej kwoty wydatków dla projektu w poz. 3 „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej z zastosowaniem nowoczesnych technologii w Gminie Wądroże Wielkie”.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus