

Uchwała nr 15/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 lutego 2023 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022
z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok

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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok wskazuje się istotne naruszenie:

- 1) art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.” — wobec niezachowania równowagi budżetowej poprzez zaplanowanie sumy dochodów i przychodów budżetu w wysokości wyższej niż suma wydatków i rozchodów;
- 2) art. 126 i art. 127 ust. 1 pkt 1 u.f.p. w związku z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267), zwanej dalej „u.d.j.s.t.” — wobec przeznaczenia środków z dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, zaplanowanej w dziale 750 „Administracja Publiczna”, rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie”, paragrafie 2010 „Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gmin, związkom powiatowo-gminnym) ustawami” w wysokości 6.000,00 zł na wydatki niezwiązane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej;
- 3) art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165 i 240), zwanej dalej „u.w.t.” — wobec przeznaczenia środków z opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 1.100,00 zł na cel niezwiązany z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, a także finansowaniem zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii;
- 4) art. 5 ust. 11 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.” — wobec nieujęcia w planie wydatków budżetu gminy Lubań na 2023 rok przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego, spełniających wymagania określone w art. 2 ust. 6 lub ust. 7 u.f.s. w następujących wysokościach:
 - a) w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60095 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 3.499,48 zł,
 - b) w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75095 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 4.399,71 zł,
 - c) w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 14.999,27 zł,
 - d) w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92195 „Pozostała działalność”, § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 17.499,49 zł,
 - e) w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, paragrafie 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” w wysokości 5.000,00 zł,
 - f) w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 10.000,00 zł;

- 5) art. 212 ust. 1 u.f.p. w związku z art. 216 ust. 2 oraz art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 u.f.p. — wobec zaplanowania w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75075 „Promocja jednostki samorządu terytorialnego”, paragrafie 4300 „Zakup usług pozostałych” ujemnej kwoty wydatków w wysokości 2.000,00 zł.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 20 marca 2023 r., poprzez dokonanie zmian budżetu prowadzących do zgodności budżetu gminy na 2023 rok z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. 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 w § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 31 stycznia 2023 roku. W wyniku postępowania nadzorczego ustalono następujące nieprawidłowości.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Lubań zaplanowała dochody budżetu gminy w łącznej wysokości 39.705.089,00 zł oraz wydatki budżetu gminy w łącznej wysokości 45.373.093,00 zł. W § 2 uchwały budżetowej Rada ustaliła, że deficyt budżetu gminy w wysokości 5.668.004,00 zł zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z następujących tytułów:

- 1) kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym w kwocie 830.699,00 zł,
- 2) nadwyżki budżetu z lat ubiegłych w kwocie 2.615.805,00 zł,
- 3) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu innych niż określone w art. 217 ust. 2 pkt 5 i 8 u.f.p., wynikających z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 2.403.028,00 zł,
- 4) 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 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 171.117,00 zł.

Ponadto w § 3 uchwały budżetowej Rada ustaliła łączną kwotę przychodów w wysokości 6.889.950,00 zł oraz łączną kwotę rozchodów w wysokości 869.301,00 zł. Szczegółowy podział źródeł przychodów oraz przeznaczenia rozchodów określa załącznik nr 3 do przedmiotowej uchwały.

Z powyższego wynika, że suma planowanych dochodów i przychodów budżetu jest o 352.645,00 zł wyższa niż suma planowanych wydatków i rozchodów. W świetle art. 211 ust. 1 u.f.p. budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Oznacza to, że dochody oraz przychody winny być zaplanowane w wielkościach niezbędnych do zrealizowania planowanych wydatków i sfinansowania planowanych rozchodów budżetu. Zaplanowanie więc przychodów w wysokości wyższej niż łączna kwota deficytu oraz rozchodów budżetu stanowi naruszenie zasady równowagi budżetowej wyrażonej w art. 211 ust. 1 u.f.p.

Rada Gminy Lubań w uchwale budżetowej na 2023 rok zaplanowała dochody z tytułu dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji publicznej w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie”, paragrafie 2010 „Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom, gmin, związkom

powiatowo-gminnym) ustawami” w kwocie 28.553,00 zł, a łączne wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie” w wysokości 22.553,00 zł. Oznacza to, że dotacja celowa w wysokości 6.000,00 zł została przeznaczona na inny cel niż realizacja zadań bieżących z zakresu administracji rządowej (w piśmie z dnia 12 stycznia 2023 r. znak BFP.3020.2.2023.AK/5 Wójt Gminy wskazał, że na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Lubań „dokonała nieuprawnionego zmniejszenia planowanych wydatków o kwotę 6.000,00 zł w pozycji zadań zleconych w dziale 750, rozdziale 75011 § 4010. Środki, o których mowa w przedmiotowej uchwale dotyczą środków budżetu państwa, zgodnie z decyzją nr FB-BP.3110.10.2022.KSz Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 października 2022 r.”). Powyższe stanowi naruszenie art. 126 i art. 127 ust. 1 pkt 1 u.f.p. w związku z art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. Z przepisów tych wynika, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacje celowe są przeznaczone między innymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje stanowią zatem wydatek budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, o ścisłym przeznaczeniu i wysokości na sfinansowanie i dofinansowanie konkretnego zadania budżetowego realizowanego przez te jednostki, tak jakby zadanie to miało być realizowane z budżetu państwa. Szczególny sposób rozliczenia środków budżetowych przekazanych w drodze dotacji polega między innymi na tym, że wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem dotacja podlega obowiązkowi zwrotu do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowej (art. 169 u.f.p.).

Rada Gminy Lubań w budżecie na 2023 rok zaplanowała dochody z opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w dziale 756 „Podatki i opłaty lokalne”, rozdziale 75618 „Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw”, paragrafie 0480 „Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych” w kwocie 58.816,00 zł, podczas gdy wydatki gminy związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii zaplanowano w wysokości 57.716,00 zł, tj. w kwocie niższej od planowanej kwoty dochodów z opłaty o 1.100,00 zł. W piśmie z dnia 12 stycznia 2023 r. znak BFP.3020.2.2023.AK/6 Wójt Gminy wskazał, że na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Lubań „dokonała nieuprawnionego zmniejszenia planowanych wydatków o kwotę 1.100,00 zł obejmujących wydatki finansowane ze środków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach — Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm.) oraz ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2050 ze zm.), a także uchwalonym przez organ stanowiący Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Lubań na lata 2022–2025”.

Powyższe oznacza, że dochody z opłaty za wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zostały przeznaczone na inne wydatki niż związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, a także finansowaniem zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Stanowi to naruszenie art. 18² u.w.t., zgodnie z którym dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ ustawy oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ ustawy będą wykorzystywane na realizację:

- 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy,
- 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 41 ust. 2 ustawy

— i nie mogą być przeznaczone na inne cele.

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Lubań dokonała zmniejszenia, w stosunku do projektu budżetu, wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołectkiego. W wyniku

wprowadzonych zmian wydatki na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego zostały zaplanowane w wysokościach niższych niż kwoty przyznane poszczególnym sołectwom na realizację przedsięwzięć zgodnie z procedurą określoną w ustawie o funduszu sołeckim. Zmiany dotyczyły następujących pozycji:

- a) w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60095 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 3.499,48 zł,
- b) w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75095 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 4.399,71 zł,
- c) w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 14.999,27 zł,
- d) w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92195 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 17.499,49 zł,
- e) w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, paragrafie 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” w wysokości 5.000,00 zł,
- f) w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” w wysokości 10.000,00 zł.

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Lubań z dnia 12 stycznia 2023 r. znak BFP.3020.2.2023.AK/4. Rozbieżności zachodzą pomiędzy załącznikiem nr 4 „Plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego na 2023 r.” przedstawiającym wielkości wydatków przypisanych poszczególnym sołectwom na przedsięwzięcia spełniające wymagania określone w art. 2 ust. 6 lub ust. 7 u.f.s. a załącznikiem nr 2 „Wydatki budżetu” przedstawiającym wydatki pomniejszone.

Podjęcie przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 2 ust. 1 u.f.s. uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego stanowi dla mieszkańców sołectwa gwarancję możliwości wiążącego wpływu na budżet gminy poprzez wskazanie do realizacji zadań zgodnych z potrzebami tego sołectwa. Sołectwo, w ramach przypisanych mu kwot wydatków, wyliczonych zgodnie z algorytmem określonym w ustawie o funduszu sołeckim, ma prawo sformułować wniosek o realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy (art. 2 ust. 6 u.f.s.). Stosownie do art. 2 ust. 7 u.f.s. środki funduszu mogą być również przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897). Zgodnie z art. 5 ust. 11 u.f.s. rada gminy, uchwalając budżet, odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub ust. 7 u.f.s. Oznacza to, że rada nie może odrzucić wniosku o realizację przedsięwzięcia spełniającego wymogi określone w ustawie. Przedsięwzięcia spełniające wymogi winny być ujęte w wydatkach budżetu gminy, a ich realizacja podlega regułom wydatkowania określonym w ustawie o finansach publicznych. Zaplanowanie wydatków na realizację przedsięwzięć spełniających warunki ustawy o funduszu sołeckim w kwotach niższych niż wykazane we wniosku, tj. niegwarantujących ich realizacji, stanowi zatem naruszenie art. 5 ust. 11 u.f.s.

W wyniku wprowadzonych do projektu budżetu zmian w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75075 „Promocja jednostki samorządu terytorialnego”, paragrafie 4300 „Zakup usług pozostałych” Rada Gminy ustaliła ujemny plan wydatków w wysokości 2.000,00 zł. Stosownie do art. 212 ust. 1 u.f.p. uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 216 ust. 2 u.f.p. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na zadania określone w pkt 1–6. Stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.f.p. wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Z powyższego wynika, że zaplanowane w budżecie gminy wydatki określają minimalną wielkość nakładów na zadanie gwarantujących ich realizację. Ujemna wysokość nakładów uniemożliwia natomiast wykonanie planowanego zadania. Jednocześnie ujemna kwota wydatku wpływa na pozorne obniżenie rzeczywistej kwoty wydatków ogółem budżetu. Uchwalona zatem przez Radę kwota wydatków ogółem

w wysokości 45.373.093,00 zł jest o 2.000,00 zł niższa od faktycznie planowanych wydatków ujętych w załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały, wynoszących 45.375.093,00 zł.

Kolegium Izby wskazuje na konieczność dokonania takich zmian budżetu gminy na 2023 rok, które spowodują jego zgodność z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Przedmiotowe zmiany powinny zostać wprowadzone z zachowaniem zasady realności i rzetelności planowania budżetowego.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zwraca uwagę na nieprawidłową klasyfikację wydatków na zadanie inwestycyjne pn. „Oświetlenie drogi Jałowcowa — Pomoc rozwojowa”. Planowanym źródłem finansowania tego wydatku są środki z tytułu dotacji celowej na pomoc finansową w ramach „Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej” na zadania własne z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej ujęte w dochodach budżetu w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, rozdziale 75495 „Pozostała działalność”, paragrafie 6300 „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”. Z pisma Wójta Gminy Lubań z dnia 13 lutego 2023 r. wynika, że środki z Dolnośląskiego Funduszu Pomocy Rozwojowej mogą być przeznaczane na poprawę bezpieczeństwa w zakresie oświetlenia, nawierzchni dróg, chodników i ścieżek rowerowych. W budżecie gminy wydatek na realizację zadania inwestycyjnego ujęto w dziale 900 „Gospodarka Komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90015 „Oświetlenie ulic placów i dróg”. Wskazuje się na potrzebę dostosowania działu i rozdziału klasyfikacji budżetowej wydatku do klasyfikacji dochodu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus