

Uchwała nr 25/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 kwietnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok, po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Lubań nr LXXVI/395/2023 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 12 ust. 2 i 3 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. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała co następuje:

§ 1

1. Stwierdza się nieważność części uchwały Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok, po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Lubań nr LXXVI/395/2023 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok, w zakresie przychodów budżetu gminy w wysokości 6.889.950,00 zł, z tego z tytułu:

- 1) kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym w kwocie 1.700.000,00 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 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.”, 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.

2. Stwierdza się nieważność § 5 pkt 2 uchwały Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok, po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Lubań nr LXXVI/395/2023 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok — z powodu istotnego naruszenia art. 211 ust. 1 u.f.p.

§ 2

1. Budżet Gminy Lubań na rok 2023 w części dotkniętej nieważnością ustala się poprzez zaplanowanie przychodów budżetu w wysokości 6.602.805,00 zł, z tego z tytułu:

- 1) kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym w kwocie 1.412.855,00 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.

2. W uchwale Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok, po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Lubań nr LXXVI/395/2023 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok, w § 5 po pkt 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„kredytów i pożyczek zaciąganych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w wysokości 1.412.855,00 zł”.

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. Badając uchwałę, Kolegium Izby ustaliło następujące nieprawidłowości.

1. 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:

- kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym w kwocie 830.699,00 zł,
- nadwyżki budżetu z lat ubiegłych w kwocie 2.615.805,00 zł,
- 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,
- 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 wynikało, że suma planowanych dochodów i przychodów budżetu była o 352.645,00 zł wyższa niż suma planowanych wydatków i rozchodów, co stanowiło naruszenie art. 211 ust. 1 u.f.p.

2. 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, związkowi 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. Powyższe stanowiło naruszenie 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).

3. 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. 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. Stanowiło to naruszenie 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).

4. 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 sołeckiego. 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” — zmniejszenie o kwotę 3.499,48 zł,
- b) w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75095 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zmniejszenie o kwotę 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” — zmniejszenie o kwotę 14.999,27 zł,
- d) w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92195 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zmniejszenie o kwotę 17.499,49 zł,
- e) w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, paragrafie 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” — zmniejszenie o kwotę 5.000,00 zł,
- f) w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zmniejszenie o kwotę 10.000,00 zł.

Zaplanowanie wydatków na realizację przedsięwzięć spełniających warunki ustawy o funduszu sołeckim w kwotach niższych niż wykazane we wniosku, tj. niegwarantujących ich realizacji, stanowiło naruszenie art. 5 ust. 11 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.).

5. 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. Zaplanowanie wydatku w ujemnej kwocie stanowiło naruszenie 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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr 15/2023 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 wskazała powyższe nieprawidłowości i nakazała ich usunięcie w terminie do dnia 20 marca 2023 roku.

W dniu 15 marca 2023 r. Rada Gminy Lubań podjęła uchwałę nr LXXVI/395/2023 w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok, w której dokonała zwiększenia wydatków o 65.500,00 zł w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- dział 600 „Transport i łączność”, rozdział 60095 „Pozostała działalność”, paragraf 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zwiększenie o 3.500,00 zł,
- dział 750 „Administracja publiczna”, rozdział 75011 „Urzędy wojewódzkie”, paragraf 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” — zwiększenie o 6.000,00 zł,
- dział 750 „Administracja publiczna”, rozdział 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”, paragraf 4300 „Zakup usług pozostałych” — zwiększenie o 3.000,00 zł,
- dział 750 „Administracja publiczna”, rozdział 75095 Pozostała działalność, paragraf 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zwiększenie o 4.400,00 zł,
- dział 851 „Ochrona zdrowia”, rozdział 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi”, paragraf 2820 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom” — zwiększenie o 1.100,00 zł,

- dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, paragraf 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zwiększenie o 15.000,00 zł,
- dział 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdział 92195 „Pozostała działalność”, paragraf 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zwiększenie o 17.500,00 zł,
- dział 926 „Kultura fizyczna”, rozdział 92695 „Pozostała działalność”, paragraf 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” — zwiększenie o 5.000,00 zł,
- dział 926 „Kultura fizyczna”, rozdział 92695 „Pozostała działalność”, paragraf 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” — zwiększenie o 10.000,00 zł.

Wprowadzając powyższe zmiany Rada Gminy Lubań doprowadziła do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa budżet gminy w zakresie nieprawidłowości opisanych w punktach 2–5.

Wprowadzonymi na sesji w dniu 15 marca 2023 r. zmianami nie usunięto jednak nieprawidłowości opisanych w punkcie 1. Po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Lubań nr LXXVI/395/2023 w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok wielkości budżetu gminy kształtują się następująco:

- dochody ogółem — 41.112.004,00 zł,
- wydatki ogółem — 47.397.219,00 zł,
- przychody ogółem — 7.441.661,00 zł,
- rozchody ogółem — 869.301,00 zł.

Z powyższego wynika, że suma planowanych dochodów i przychodów budżetu jest o 287.145,00 zł wyższa niż suma planowanych wydatków i rozchodów, co stanowi naruszenie art. 211 ust. 1 u.f.p. 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 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.

W związku z powyższym na podstawie art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Rady Gminy Lubań nr LXXI/371/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Uchwała Budżetowa na 2023 rok, po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Lubań nr LXXVI/395/2023 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok, w części wskazanej w § 1 niniejszej uchwały oraz ustaliło budżet w tej części w § 2. Zmiana budżetu Gminy Lubań wprowadzona niniejszą uchwałą polega w istocie na zmniejszeniu przychodów z kredytów i pożyczek zaciąganych na rynku krajowym o 287.145,00 zł. Ponadto, ustalając budżet w części § 5 pkt 3, Kolegium wzięło pod uwagę art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p., z którego wynika, że uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Lubań przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus