

Uchwała nr 29/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 kwietnia 2023 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Gminy Lubań nr LXXVI/397/2023
z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej 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 i 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Gminy Lubań nr LXXVI/397/2023 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej 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 o 886.985,00 zł, niż suma wydatków i rozchodów,
- 2) art. 211 ust. 1 u.f.p. w związku z art. 411 ust. 10f pkt 2 lit. b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556) — wobec przeznaczenia środków z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w kwocie 22.000,00 zł na finansowanie wydatków niezwiązanych z prowadzeniem punktu konsultacyjno-informacyjnego przy wdrażaniu programu priorytetowego „Czyste powietrze” na terenie Gminy Lubań,
- 3) 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 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” dla zadania pn. „Modernizacja świetlicy w Henrykowie Lubańskim Odnowa Dolnośląskiej Wsi” ujemnej kwoty wydatków w wysokości 80.000,00 zł.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości wskazanych w § 1 w nieprzekraczalnym terminie do dnia 10 maja 2023 r., poprzez dokonanie zmian budżetu gminy na 2023 rok prowadzących do zgodności z ustawą o finansach publicznych oraz ustawą Prawo ochrony środowiska.

§ 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 LXXVI/397/2023 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2023 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 23 marca 2023 roku.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Lubań zmniejszyła planowane dochody budżetu gminy o 152.520 zł, tj. z kwoty 41.112.004,00 zł do kwoty 40.959.484,00 zł, oraz zwiększyła planowane wydatki budżetu gminy o 397.362,00 zł, tj. z kwoty 47.397.219,00 zł do kwoty 47.794.581,00 zł.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że: „Powstały w wyniku dokonanych zmian deficyt budżetu w wysokości 549.882,00 zł zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 594.669,00 zł;

- 2) nadwyżki budżetu z lat ubiegłych w kwocie 358.908,00 zł;
- 3) 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 196.145,00 zł”.

Wprowadzając powyższy zapis Rada Gminy dokonała zwiększenia przychodów budżetu o kwotę 1.149.722,00 zł.

Szczegółowy podział źródeł przychodów oraz przeznaczenia rozchodów określa załącznik nr 3 do przedmiotowej uchwały, z którego wynika, że przychody ogółem stanowią kwotę 8.591.383,00 zł, z tego z tytułu:

- 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 — 18.552,00 zł,
- 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 — 348.710,00 zł,
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. — 3.549.408,00 zł,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym — 1.700.000,00 zł,
- nadwyżki z lat ubiegłych — 2.974.713,00 zł.

Rozchody budżetu gminy z tytułu spłaty kredytów i pożyczek stanowią kwotę 869.301,00 zł.

Wskazać przy tym należy, że uchwałą nr 25/2023 z dnia 3 kwietnia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dokonało zmniejszenia planowanej w budżecie gminy Lubań kwoty przychodów z zaciągniętych kredytów i pożyczek z 1.700.000,00 zł do 1.412.855,00 zł, tj. o kwotę 287.145,00 zł.

W budżecie Gminy Lubań na 2023 rok po uwzględnieniu zmian wprowadzonych badaną uchwałą oraz rozstrzygnięciem nadzorczym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu suma planowanych dochodów i przychodów budżetu jest o 886.985,00 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 przedmiotową uchwałą wprowadziła do budżetu na 2023 rok dochody z tytułu środków otrzymanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90005 „Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu”, § 2460 „Środki otrzymane od pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych na realizację zadań bieżących jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych” w kwocie 22.000,00 zł, nie zwiększając jednocześnie wydatków w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90005 „Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu”.

Z przesłanego do Izby porozumienia nr 58/GCzP/2021 zawartego w dniu 31 maja 2021 r. pomiędzy WFOŚiGW we Wrocławiu a Gminą Lubań wynika, że przekazane Gminie środki winny być wykorzystane na prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego przy wdrażaniu programu priorytetowego „Czyste powietrze” na terenie Gminy Lubań. Niezaplanowanie wydatków w budżecie gminy na ten cel oznacza, że środki z WFOŚiGW we Wrocławiu w wysokości 22.000,00 zł zostały przeznaczone na inny cel niż określony w przywołanym porozumieniu. Z art. 411 ust. 10f pkt 2 lit. b ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej może udostępniać środki finansowe wojewódzkim funduszom z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego współpracujące przy wdrażaniu programów i przedsięwzięć z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii, lub tworzeniu warunków do tego wdrażania.

Szczególny sposób rozliczenia środków z WFOŚiGW we Wrocławiu polega na refundacji wydatków poniesionych przez gminę na zadania określone w porozumieniu. Oznacza to, że w budżecie gminy muszą być zaplanowane wydatki na prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego, a środki z WFOŚiGW we Wrocławiu nie mogą stanowić źródła finansowania innych wydatków budżetu gminy. Planowanie środków z WFOŚiGW jako źródła sfinansowania wydatków innych niż określone w porozumieniu jest zatem nieuzasadnione i stanowi naruszenie zasady równowagi budżetowej określonej w art. 211 ust. 1 u.f.p.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy dokonała zmniejszenia wydatków inwestycyjnych planowanych dla zadania pn. „Modernizacja świetlicy w Henrykowie Lubańskim Odnowa Dolnośląskiej Wsi”, klasyfikowanego w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” o kwotę 160.000,00 zł, ustalając tym samym ujemny plan w wysokości 80.000,00 zł. W wyniku powyższego plan wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych ogółem w powyższej podziałce klasyfikacji budżetowej został ustalony w wielkości ujemnej -10.000,00 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 przez Radę Gminy kwota wydatków w wysokości 47.794.581,00 zł jest zatem o 80.000,00 zł niższa od faktycznie planowanych wydatków ujętych w załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały, wynoszących 47.874.581,00 zł.

Kolegium Izby wskazuje na konieczność dokonania takiej zmiany budżetu gminy na 2023 rok, która spowoduje jego zgodność z ustawą o finansach publicznych oraz ustawą Prawo ochrony środowiska. Przedmiotowa zmiana powinna zostać wprowadzona z zachowaniem zasady realności i rzetelności planowania budżetowego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus