

Uchwała Nr 22.347.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 27 września 2022 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną uchwały Nr LII/396/2022 Rady Gminy Rzekuń z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Rzekuń na 2022 rok oraz wskazania naruszenia prawa

Na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 11 ust. 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), a także art. 91 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje**

§ 1

1. Wszczyna postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną uchwały Nr LII/396/2022 Rady Gminy Rzekuń z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Rzekuń na 2022 rok, z powodu:

- 1) wskazania niewłaściwych kwot przychodów finansujących planowany deficyt budżetu, czym istotnie naruszono art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.);
- 2) niewłaściwego zaplanowania dochodów majątkowych, czym istotnie naruszono art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz zasady budżetowe, tj. zasadę równowagi oraz realności budżetu;
- 3) braku spójności pomiędzy zał. Nr 2 „Zmiany w budżecie Gminy Rzekuń na 2022 rok Wydatki” a zał. Nr 4 „Wydatki majątkowe w 2022 roku” w zakresie zaplanowanych wydatków w rozdz. 72095, czym istotnie naruszono art. 211 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

2. Wskazuje, że w uchwale Nr LII/396/2022 Rady Gminy Rzekuń z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Rzekuń na 2022 rok, zastosowano błędną klasyfikację budżetową dla dochodów ujętych w rozdz. 60016 § 6300 oraz w rozdz. 75412 § 2310, czym naruszono prawo, tj. zał. Nr 3 „Klasyfikacja paragrafów dochodów, przychodów i środków (z objaśnieniami)” 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 2022 r. poz. 513 z późn. zm.).

3. Wstrzymuje wykonanie badanej uchwały w zakresie, o którym mowa w ust. 1.

§ 2

1. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wzywa Radę Gminy Rzekuń do naprawy we własnym zakresie nieprawidłowości określonych w § 1 ust. 1 uchwały w terminie **do dnia 19 października 2022 r.**, poprzez wskazanie w uchwale budżetowej prawidłowych kwot przychodów przeznaczonych do pokrycia planowanego deficytu budżetu, prawidłowe zaplanowanie dochodów majątkowych oraz doprowadzenie do spójności pomiędzy załącznikami uchwały budżetowej.

2. W zakresie wskazania naruszenia prawa, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały, na niniejszą uchwałę Gminie Rzekuń nie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

§ 3

W przypadku gdy Rada Gminy Rzekuń nie usunie nieprawidłowości wskazanych w § 1 ust. 1 w sposób i terminie określonym w § 2 ust. 1 niniejszej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ust. 2 i ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LII/396/2022 Rady Gminy Rzekuń z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Rzekuń na 2022 rok.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały ustalono, cyt. „Deficyt budżetu w wysokości 13.054.110,47 zł, który zostanie pokryty przychodami z planowanej nadwyżki z lat ubiegłych - 7.243.346,40 zł, wolnych środków - 1.470.000 zł oraz środków niewykorzystanych - 4.682.764,07 zł”.

Z powyższego wynika, że suma kwot przychodów przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu budżetu gminy przekracza wysokość tego deficytu o kwotę 342.000,00 zł.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z art. 217 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa m.in. kwotę planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu, a także łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Nie może zatem powstać sytuacja, aby łączna kwota planowanych przychodów przeznaczona na pokrycie planowanego deficytu określona została w wysokości wyższej niż ten deficyt, ponieważ w takiej sytuacji wykonanie postanowień uchwały może być niemożliwe do wypełnienia. Zdaniem Kolegium Izby wskazana nieprawidłowość wyczerpuje znamiona istotnego naruszenia art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W rozdz. 60016 § 6300 dokonano zwiększenia dochodów o kwotę 2.000.000,00 zł, tj. z kwoty 10.000,00 zł do kwoty 2.010.000,00 zł. Z objaśnień do badanej uchwały wynika, że dochody w ww. kwocie zwiększono tytułem, cyt. „wsparcia z Rządowego Funduszu Polski Ład na realizację zadania pn. Renowacja dróg, powierzchniowe utrwalanie dróg w msc. Ławy gm. Rzekuń, z realizacją w 2023 roku” w kwocie 1.500.000,00 zł oraz cyt. „ dotacji z Urzędu Marszałkowskiego na zadanie pn. Przebudowa ul. Armii Krajowej w Rzekuniu, z realizacją w 2023 roku” w kwocie 500.000,00 zł.

Z analizy Zał. nr 4 do uchwały budżetowej „Wydatki majątkowe w 2022 roku” wynika, że na zadanie pn. „Renowacja dróg, powierzchniowe utrwalanie dróg w msc. Ławy gm. Rzekuń” zaplanowano w 2022 r. w budżecie kwotę 20.000,00 zł (rozdz. 60016 § 6050 środki własne). Z analizy uchwały Nr LII/395/2022 Rady Gminy Rzekuń z dnia 30 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022-2029 wynika, że wymienione zadanie inwestycyjne wprowadzono jako przedsięwzięcie zaplanowane na lata 2022-2023, z czego w 2022 r. w kwocie 20.000,00 zł, a w 2023 r. w kwocie 1.500.000,00 zł.

W przypadku dochodów zaplanowanych w ramach środków z Rządowego Funduszu Polski Ład należy zauważyć, że program ten realizowany jest przez promesy inwestycyjne udzielane przez BGK i charakteryzuje się tym, że wypłaty dofinansowania w zależności od rodzaju inwestycji będą realizowane po zakończeniu inwestycji lub po zakończeniu kolejnych etapów inwestycji.

Skoro zatem z przedstawionego stanu faktycznego wynika, że inwestycja polegająca na renowacji i utrwalaniu dróg w msc. Ławy gm. Rzekuń przewidywana jest do realizacji w roku 2023, to zdaniem Kolegium Izby dochody przeznaczone na ten cel również powinny zostać zaplanowane w roku 2023.

Z analizy zał. Nr 4 do uchwały budżetowej „Wydatki majątkowe w 2022 roku” wynika, że na zadanie pn. „Przebudowa ul. Armii Krajowej w Rzekuniu”, zaplanowano w 2022 r. w budżecie kwotę 310.000,00 zł (rozdz. 60016 § 6050), z czego ze środków własnych 110.000,00 zł, a ze środków pochodzących z innych źródeł kwotę 200.000,00 zł.

Z analizy uchwały Nr LII/395/2022 Rady Gminy Rzekuń z dnia 30 sierpnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022-2029 wynika, że wymienione zadanie

inwestycyjne stanowi przedsięwzięcie zaplanowane na lata 2019-2023, z czego w 2022 r. w kwocie 310.000,00 zł, a w 2023 r. w kwocie 3.791.000,00 zł.

Z wyjaśnień udzielonych przez Skarbnika Gminy wynika, że środki z tytułu ww. dotacji powinny zostać zaplanowane jako dochody roku 2023, ponieważ tak wynika z zawartej umowy dotacji i będą one wydatkowane również w 2023 roku.

Z powyższego wynika, że brak było podstaw do ujmowania w planie dochodów roku 2022 kwoty ww. dotacji.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dochody stanowią prognozy ich wielkości. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego (wyd. PWN, Warszawa 1988), wyraz „prognoza” oznacza „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń itp. oparte na uzasadnionych przesłankach, formułowane przez specjalistów w danym zakresie”. Zatem przewidywane w budżecie dochody powinny mieć oparcie w starannym i precyzyjnym planowaniu uwzględniającym zakładane cele budżetowe. Jeżeli celem Gminy Rzekuń była realizacja dochodów i wydatków majątkowych w roku 2023, to zdarzenia gospodarcze z tym związane należało zaprezentować odpowiednio w wieloletniej prognozie finansowej, a nie w budżecie roku 2022.

Kolegium Izby wskazuje, że zaplanowanie w bieżącym roku budżetowym dochodów z ww. źródeł bez jednoczesnego ich przeznaczenia na zaplanowane wydatki inwestycyjne prowadzi do sytuacji, w której planowany wynik budżetu (w tym przypadku deficyt) i sposób jego finansowania stają się nierealistyczne, a celowe dochody służą finansowaniu pozostałych wydatków budżetowych.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z zasadą równowagi budżetu należy dążyć do tego, aby dochody były równe wydatkom, natomiast wg zasady realności budżetu należy przestrzegać maksymalnej precyzji w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych.

Wydatki na zadanie pn. „Zakup sprzętu teleinformatycznego w ramach Programu Polska Cyfrowa” w kwocie 348.890,00 zł zostały zaplanowane w zał. Nr 2 „Zmiany w budżecie Gminy Rzekuń na 2022 rok Wydatki” w rozdz. 72095 § 6057, natomiast w zał. Nr 4 „Wydatki majątkowe w 2022 roku” wydatki zaplanowano w rozdz. 72095 § 6050. Wynika z tego, że ten sam wydatek zaklasyfikowano w dwóch różnych paragrafach.

Istnienie opisanej niezgodności powoduje, że przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogów uchwały budżetowej wynikających z art. 211 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (ust. 1), przy czym podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu oraz załączników (ust. 4 i ust. 5). Nie istnieje zatem możliwość realizacji budżetu gminy w sposób zgodny z prawem, skoro w obrębie uchwały ujęto ten sam wydatek w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. W związku z powyższym należy doprowadzić do wewnętrznej spójności danych w obrębie Uchwały Budżetowej.

Wskazuje się, że w badanej uchwale zastosowano błędną klasyfikację budżetową dla dochodów ujętych w rozdz. 60016 § 6300 oraz w rozdz. 75412 § 2310.

Jak wskazano wyżej w rozdz. 60016 § 6300 ujęto m.in. dochody tytułem wsparcia z Rządowego Funduszu Polski Ład. Paragrafem właściwym dla tych środków jest § 637 „Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych”.

W rozdz. 75412 § 2310 „Dotacja celowa otrzymana z gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” wprowadzono dochody tytułem otrzymania środków z Powiatu Ostrołęckiego z przeznaczeniem na „Modernizację holu w OSP Kamianka w gm. Rzekuń”. W tym stanie faktycznym należało rozważyć ujęcie środków w § 232 „Dotacja celowa otrzymana z powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” lub § 2710 „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących”.

Ujęcie ww. dochodów w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej narusza zał. Nr 3 „Klasyfikacja paragrafów dochodów, przychodów i środków (z objaśnieniami)” 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.

W zakresie nieprawidłowej klasyfikacji dochodów Kolegium Izby ograniczyło się do wskazania naruszenia prawa. W kolejnej zmianie uchwały budżetowej należy dostosować klasyfikację budżetową do obowiązujących przepisów.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**

Bożena Zych