



Uchwała Nr 39/III/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 2 lutego 2021 r.

w sprawie uchwały Nr XLI/241/2020 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2020 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) **-Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **naruszenie prawa** w uchwale Nr XLI/241/2020 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2020 rok polegające na naruszeniu przepisów:

- 1) art. 212 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), poprzez ustalenie w § 4 uchwały wysokości przeznaczenia nadwyżki budżetowej w kwocie 3.825.731,71 zł przekraczającej planowaną nadwyżkę budżetu 2020 roku w wysokości 3.682.475,21 zł oraz podanie w załączniku nr 4 błędnej kwoty nadwyżki budżetu w wysokości 3.825.731,71 zł;
- 2) art. 212 ust. 2 w związku z art. 48 ust. 1 i art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, poprzez uchwalenie w § 8 badanej uchwały upoważnienia dla Wójta Gminy do utworzenia lokaty ze środków pozostałych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, co nastąpiło bez upoważnienia ustawowego.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/241/2020 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2020 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 stycznia 2021 r.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały ze względu na poniżej opisany stan faktyczny i prawny sprawy.

Uchwałą Nr XLI/241/2020 Rada Gminy Jeleśnia dokonała zmian w planie dochodów i wydatków budżetu 2020 r. W wyniku tych zmian, zgodnie z § 2 i 3 uchwały:

- dochody budżetu Gminy wynoszą 70 874 084,30 zł z tego:

- 1) dochody bieżące w kwocie 66 210 997,04 zł,
- 2) dochody majątkowe w kwocie 4 663 087,26 zł.

- wydatki budżetu Gminy wynoszą 67 191 609,09 zł z tego:

- 1) wydatki bieżące w kwocie 61 074 549,54 zł,
- 2) wydatki majątkowe w kwocie 6 117 059,55 zł.

Według zapisów § 4 uchwały, w wyniku podjętych zmian budżet gminy wykazuje nadwyżkę budżetu, w związku z powyższym uchyla się poprzednią treść § 3, a wprowadza się nową w brzmieniu:

„Nadwyżkę budżetu gminy w wysokości 3 682 475,21 zł przeznacza się na:

- a) spłatę rat kredytów - 1 612 752,00 zł*
- b) przelew na rachunki lokat (środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych) - 2 212 979,71 zł ”.*

Wskazane przeznaczenia nadwyżki budżetu łącznie nie dają jednak kwoty nadwyżki budżetu ustalonej jako dodatniej różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu w wysokości 3 682 475,21 zł, ale dają wyższą kwotę 3 825 731,71 zł. Ponadto w planie przychodów i rozchodów budżetu zawartym w załączniku nr 4 do badanej uchwały zawarto pod tabelą zapis o treści:

„Nadwyżkę budżetu gminy w wysokości 3 825 731,71 zł przeznacza się na:

- a) spłatę rat kredytów - 1 612 752,00 zł*
- b) przelew na rachunki lokat (środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych) - 2 212 979,71 zł”.*

Zatem po dokonanych zmianach budżetu 2020 r. wskazano w cytowanym zapisie nieprawidłową wysokość nadwyżki budżetowej i do tej nieprawidłowej wysokości wskazano wymienione przeznaczenia z kwotami przewyższającymi prawidłową wysokość planowanej nadwyżki budżetu.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, zaś ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych. W świetle definicji zawartej w art. 217 ust. 1 ustawy finansach publicznych - różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisu art. 212 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych - który stanowi, że uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynika obowiązek określenia w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwoty planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu. Oznacza to, że ustawa o finansach publicznych nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek planowania salda (różnicy) budżetowych dochodów i wydatków. Wiąże się z tym powinność określenia źródeł pokrycia deficytu lub przeznaczenia nadwyżki budżetu. W ocenie organu nadzoru, przepis ten odnosi się również do uchwał w sprawie zmiany budżetu i w sytuacji, gdy zmiany budżetu powodują zmianę wysokości deficytu/nadwyżki, takie postanowienia obowiązkowo powinny być zamieszczone w treści uchwał zmieniających budżet. W przypadku podjętej uchwały zawarto postanowienia zawierające niezgodne wysokości kwot w tym zakresie.

Rada Gminy Jeleśnia w § 8 badanej uchwały postanowiła również uchylić poprzednią treść § 15 ust. 1 lit. c. oraz ust. 3 i wprowadzić nową w brzmieniu:

„ do lokowania:

- a) w trakcie realizacji budżetu czasowo wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu,*
- b) utworzenia lokaty ze środków pozostałych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w wysokości 2 212 979,71 zł. ”.*

Na podstawie art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach lub w formie depozytu u Ministra

Finansów. Uchwalone w lit.a ww. przepisu badanej uchwały upoważnienie do lokowania w trakcie realizacji budżetu czasowo wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu ma zatem wyraźną legitymację ustawową. Niestety nie ma takiego ustawowego umocowania upoważnienie z lit.b ww. przepisu badanej uchwały do utworzenia lokaty ze środków pozostałych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w wysokości 2 212 979,71 zł. Nie mieści się ono w dyspozycji art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ani w jej art. 212 ust. 2, który stanowi, że w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do:

1) zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych;

1a) zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego z w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych innych niż kredyty, pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe określone w pkt 1;

2) dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 ustawy o finansach publicznych.

Żaden z obowiązujących przepisów prawa finansów publicznych nie daje radzie gminy kompetencji do upoważniania wójta do założenia imiennie i kwotowo określonej lokaty środków. Ustawodawca w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych postanowił, że jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 2, 8 i 11 ustawy o finansach publicznych, czyli również jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonywać lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu. W myśl art. 247 ust. 1 tej ustawy budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. Reasumując, to wójt gminy podejmuje decyzje w zakresie utworzenia lub nie konkretnej lokaty wolnych środków. Dokonywanie lokat wolnych środków w banku wykonującym obsługę budżetu gminy nie wymaga specjalnego upoważnienia od rady gminy, natomiast dokonywanie lokat w innych bankach lub w formie depozytu u Ministra Finansów takiego specjalnego upoważnienia wymaga i takie zostało udzielone Wójtowi Gminy Jeleśnia, jako pierwsze w zapisach badanej uchwały i nie budzi ono wątpliwości Kolegium Izby. Natomiast drugie upoważnienie do założenia konkretnej lokaty środków zostało ocenione przez Kolegium Izby jako udzielone bez upoważnienia ustawowego.

Ze względu na fakt, że rok budżetowy 2020 już minął i nie istnieje możliwość usunięcia wskazanych w niniejszej uchwale naruszeń prawa, gdyż nastąpiły nieodwracalne skutki prawne, Kolegium Izby ograniczyło się jedynie do wskazania naruszonych przepisów prawa. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wskazuje jednocześnie na potrzebę prawidłowego określania wysokości nadwyżki budżetu i jej przeznaczenia w przyszłości oraz udzielania

upoważnień w uchwale budżetowej organowi wykonawczemu tylko na podstawie istniejącej wyraźnej delegacji ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

W przypadku naruszenia prawa organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to zatem rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej