



Uchwała Nr 40/III/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 31 stycznia 2023 r.

w sprawie uchwały Nr XCI/478/2022 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 grudnia 2022 r.
w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jeleśnia na 2023 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 1 i 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z 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 w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Rady Gminy Jeleśnia Nr XCI/478/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jeleśnia na 2023 rok, polegające na utworzeniu rezerw celowych budżetu w **§ 9 pkt 2 lit. d-I** uchwały z przeznaczeniem na:

- remont drogi gminnej w Pewli Wielkiej (Garleje Dolina) w kwocie 80 000 zł,
- remont drogi gminnej do Pierlak Nr 848 w Sopotni Wielkiej w kwocie 50 000 zł,
- remont ul. Widokowej w Przyborowie w kwocie 90 000 zł,
- zabezpieczenie pobocza drogi na odcinku od Dendys do Gramatyka w Sopotni Wielkiej (droga przez wieś) w kwocie 26 000 zł,
- działalność kulturalną w gminie w kwocie 400 000 zł,
- utworzenie planu i finansowania ochrony środowiska na terenie gminy w kwocie 565 000 zł,
- remont budynku OSP w Przyborowie w kwocie 32 500 zł,
- zakup zmywarki dla OSP w Pewli Wielkiej w kwocie 2 500 zł,
- budowę oświetlenia ul. Białoniowej i Okrężnej w Jeleśni oraz ul. Sosnowej w Przyborowie w kwocie 100 000 zł

– czym istotnie naruszono art. 222 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), poprzez utworzenie w budżecie Gminy Jeleśnia rezerw celowych na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej mógł zostać dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

§ 2.

Nakazuje się usunięcie istotnego naruszenia prawa określonego w § 1, w terminie do dnia **28 lutego 2023 r.**, poprzez rozwiązanie utworzonych niezgodnie z przepisami prawa rezerw celowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego i zaplanowanie wydatków we właściwej podziałce planu wydatków budżetu – pod rygorem orzeczenia o nieważności uchwały w części.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Jeleśnia Nr XCI/478/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jeleśnia na 2023 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 stycznia 2023 r. W dniu 20 stycznia 2023 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Gminy Jeleśnia. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 31 stycznia 2023 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego. Przewodniczący Rady Gminy i Zastępca Wójta Gminy w odpowiedzi na pismo organu nadzoru wystosowane do jednostki samorządu terytorialnego trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40) złożyli pisemne wyjaśnienia zawarte w piśmie Nr SKG.3201.3.2023 z dnia 27 stycznia 2023 r.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił opisany poniżej stan faktyczny i prawny sprawy.

Rada Gminy Jeleśnia na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XCI/478/2022 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jeleśnia na 2023 rok. W treści uchwały tj. w jej § 9, Rada Gminy postanowiła, że cyt.:

„ § 9. W budżecie tworzy się rezerwy:

- 1) ogólną w wysokości 85 000,00 zł,
- 2) celowe w wysokości 2 005 000,00 zł z przeznaczeniem na:
 - a) realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 175 000,00 zł,
 - b) planowane odprawy emerytalne i likwidacyjne dla pracowników w wysokości 184 000,00 zł,
 - c) dodatek uzupełniający dla nauczycieli – 300 000,00 zł,
 - d) remont drogi gminnej w Pewli Wielkiej (Garleje Dolina) - 80 000,00 zł,
 - e) remont drogi gminnej do Pierlak Nr 848 w Sopotni Wielkiej - 50 000,00 zł,
 - f) remont ul. Widokowej w Przyborowie - 90 000,00 zł,
 - g) zabezpieczenie pobocza drogi na odcinku od Dendys do Gramatyka w Sopotni Wielkiej (droga przez wieś) 26 000,00 zł,
 - h) działalność kulturalna w gminie - 400 000,00 zł
 - i) utworzenie planu i finansowania ochrony środowiska na terenie gminy - 565 000,00 zł
 - j) remont budynku OSP w Przyborowie - 32 500,00 zł
 - k) zakup zmywarki dla OSP w Pewli Wielkiej - 2 500,00 zł
 - l) budowa oświetlenia ul. Białoniowej i Okrężnej w Jeleśni oraz ul. Sosnowej w Przyborowie - 100 000,00 zł”.

W konsekwencji tego postanowienia w planie wydatków budżetu na 2023 rok, według załącznika nr 2 do tej uchwały w Dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdz. 75818 „Rezerwy ogólne i celowe” ujęto kwotę 2 090 000 zł, stanowiącą sumę kwot utworzonych rezerw celowych i rezerwy ogólnej budżetu, wynikających z § 9 uchwały.

Przewodniczący Rady Gminy Rajcza w piśmie z dnia 27 stycznia 2023 r. wyjaśnił, że rezerwy celowe określone w § 9 ust. 2 lit. d do l były utworzone autokorektą dokonaną przez Radę Gminy na podstawie art. 222 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, a główną przesłanką ich utworzenia, był fakt, że mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone i organ wykonawczy nie może bez zgody Komisji Gospodarczo – Finansowej dokonać ich zmiany, dzięki temu Rada

Gminy ma możliwość kontroli przeznaczenia środków publicznych pozostałych w rezerwie do wykorzystania.

Z tych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w pierwszej kolejności wskazuje na treść ustępów 1 i 2 art. 222 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), na mocy których w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy budżetowe na wydatki budżetu. W art. 222 ust. 1 tej ustawy ustawodawca postanowił, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1 % i nie wyższej niż 1 % wydatków budżetu, zaś w ustępie 2 tego artykułu wskazał na możliwość utworzenia rezerw celowych na wydatki budżetu, w trzech przypadkach, których katalog zamknięty zawiera art. 222 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Tworzona rezerwa ogólna budżetu ma za zadanie danie jednostce samorządu terytorialnego pewnego rodzaju gwarancji budżetowej na wypadek konieczności poniesienia nieprzewidzianych wydatków, które w budżecie nie zostały w ogóle zaplanowane lub zostały zaplanowane w kwocie, która okazała się w trakcie wykonywania budżetu niewystarczająca do pełnego sfinansowania określonego wydatku.

Rezerwy celowe mogą być tworzone w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, w myśl art. 222 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - wyłącznie w trzech sytuacjach wydatków, a mianowicie:

1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany

w okresie opracowywania budżetu;

2) na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, czyli środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA;

3) oraz gdy tak stanowią odrębne ustawy.

W świetle powyższego unormowania ustawowego, przesłankami uprawniającymi radę do utworzenia rezerw celowych w budżecie gminy są:

1) **brak możliwości dokonania szczegółowego podziału wydatku na pozycje klasyfikacji budżetowej w okresie opracowywania budżetu,**

2) realizacja programów finansowanych z udziałem środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,

3) odpowiednie postanowienie ustawy odrębnej, czyli ustawy innej niż ustawa o finansach publicznych.

Tutaj Kolegium Izby wyjaśnia, że w aktualnym porządku prawnym występuje tylko jedna rezerwa celowa, wynikająca z postanowień ustawy odrębnej, a mianowicie rezerwa celowa na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego z zakresu zarządzania kryzysowego. Podobne przesłanki tworzenia rezerw celowych przewidziano w zakresie budżetu państwa, o czym mówi art. 140 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując, na podstawie art. 222 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe na takie wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z przytoczonego przepisu wynika zatem, że mogą być tworzone przez organ stanowiący rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu, ale decydujący o możliwości utworzenia w budżecie fakultatywnej rezerwy celowej jest brak możliwości dokonania szczegółowego podziału wydatków na pozycje klasyfikacji budżetowej i ten brak możliwości musi dotyczyć okresu opracowywania budżetu, czyli mieć miejsce przed uchwaleniem uchwały budżetowej. Zgodnie z wolą ustawodawcy utworzenie rezerw celowych ma za zadanie zabezpieczenie środków na takie wydatki, których ogólne przeznaczenie jest znane, ale których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie mógł być dokonany w okresie opracowywania budżetu, a będzie mógł być dokonany dopiero w trakcie jego wykonywania, kiedy zaistnieje konieczność poniesienia wydatków, na których sfinansowanie została utworzona rezerwa celowa.

W uchwale Nr XCI/478/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jeleśnia na 2023 rok, Rada Gminy Jeleśnia postanowiła w § 9 pkt 2 lit. d-l uchwały o utworzeniu rezerw celowych budżetu z przeznaczeniem na:

- remont drogi gminnej w Pewli Wielkiej (Garleje Dolina) w kwocie 80 000 zł,
- remont drogi gminnej do Pierlak Nr 848 w Sopotni Wielkiej w kwocie 50 000 zł,
- remont ul. Widokowej w Przyborowie w kwocie 90 000 zł,
- zabezpieczenie pobocza drogi na odcinku od Dendys do Gramatyka w Sopotni Wielkiej (droga przez wieś) w kwocie 26 000 zł,
- działalność kulturalną w gminie w kwocie 400 000 zł,
- utworzenie planu i finansowania ochrony środowiska na terenie gminy w kwocie 565 000 zł,
- remont budynku OSP w Przyborowie w kwocie 32 500 zł,
- zakup zmywarki dla OSP w Pewli Wielkiej w kwocie 2 500 zł,

- budowę oświetlenia ul. Białoniowej i Okrężnej w Jeleśni oraz ul. Sosnowej w Przyborowie w kwocie 100 000 zł.

W ocenie Kolegium Izby, przy tak określonych celach rezerw, jak wskazane powyżej, możliwe jest dokonanie szczegółowego przypisania wydatku na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej i właściwe zaplanowanie go w uchwalanym budżecie tj. w odpowiednim dziale i rozdziale klasyfikacji, w grupie, a nawet w paragrafie wydatków, jeżeli tego wymagałaby szczegółowość planu wydatków budżetu gminy.

Instrument rezerw budżetowych, według Kolegium Izby ma za zadanie uelastyczyć proces wydatkowania środków publicznych i nie jest narzędziem przewidzianym przez ustawodawcę do innych celów, w tym rozwiązywania trudności we współpracy między organami wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd, czyli w gminie, to wójt gminy wykonuje budżet i ponosi odpowiedzialność za jego prawidłowe wykonanie, między innymi w procedurze absolutoryjnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może natomiast wpływać na zwiększenie szczegółowości planu wydatków budżetu poprzez unormowania uchwały podejmowanej na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, jak również do jego decyzji należy nieudzielenie albo udzielenie upoważnienia wójtowi do dokonywania zmian w budżecie i określenie zakresu tego upoważnienia w oparciu o art. 258 ustawy o finansach publicznych.

Na zakończenie Kolegium Izby wskazuje, że Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że na dzień 30 stycznia 2023 r. została zwołana Komisja Gospodarczo-Finansowa, której tematem będzie omówienie pisma Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz przygotowanego projektu uchwały zmieniającej budżet i że w przygotowanym projekcie uchwały rezerwy celowe określone w § 9 ust. 2 lit. d do 1 - zostaną przeniesione do pozycji klasyfikacji budżetowej wg określonych celów, ale ostateczna decyzja w tej sprawie zostanie podjęta, na zwołanej na wniosek Wójta Gminy Jeleśnia, sesji nadzwyczajnej w dniu 31 stycznia 2023 r. Biorąc jednak pod uwagę upływ terminu do badania uchwały oraz fakt, że także w dniu 31 stycznia 2023 r. odbywało się posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Organ nadzoru na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych postanowił, jak w sentencji niniejszej uchwały.

W przypadku wskazania naruszenia prawa organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego, nie jest to rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej