



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2022 r.

Poz. 7408

UCHWAŁA NR 30/1367/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 12 października 2022 r.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 pkt 2 i 3 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 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) oraz art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr LXXII/597/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2022, w części obejmującej w załączniku Nr 2 pn. "Wydatki" zwiększenie planowanych wydatków w dziale 801 "Oświata i wychowanie", rozdziale 80113 "Dowożenie uczniów do szkół" w § 4300 "Zakup usług pozostałych" o kwotę 300.000,00 zł, z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

II. Ustala zastępczo budżet Gminy Mosina na rok 2022, w ten sposób, że w załączniku Nr 2 pn. "Wydatki" zwiększa się planowane wydatki w dziale 851 "Ochrona zdrowia", rozdziale 85154 "Przeciwdziałanie alkoholizmowi" w § 4300 "Zakup usług pozostałych" o kwotę 300.000,00 zł.

III. W pozostałym zakresie umarza postępowanie nadzorcze.

Uzasadnienie

W dniu 16 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Mosinie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, art. 212, 214, 215, 222, 223, 235, 236, 237, 238 ust. 1 i 2, art. 239, 242, 258 i 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 111 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dokonała zmiany uchwały budżetowej na rok 2022.

Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 14 września 2022 r. uchwałą Nr 27/1302/2022 wskazało, iż uchwała Nr LXXII/597/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2022, została podjęta z naruszeniem przepisów prawa.

Kolegium Izby w uzasadnieniu uchwały Nr 27/1302/2022 wskazało badaną uchwałą Rada Miejska w Mosinie ustaliła dochody w wysokości 200.698.552,69 zł (zwiększenie o kwotę 5.837.207,47 zł) oraz wydatki w wysokości 223.052.977,26 zł (zwiększenie o kwotę 9.233.902,16 zł). Wynik budżetu to deficyt w wysokości 22.354.424,57 zł.

Z postanowień § 1 pkt 4 badanej uchwały oraz załącznika Nr 3 pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2022 r.”, wynika, że Rada Miejska ustaliła kwotę planowanych przychodów budżetu w wysokości ogółem 31.354.424,57 zł, w tym:

1) zwiększyła o kwotę 2.600.000,00 zł do kwoty 13.100.000,00 zł przychody planowane z tytułu sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931),

2) zwiększyła o kwotę 796.694,69 zł do kwoty 18.038.430,97 zł przychody planowane z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (§ 950).

Przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (§ 905) planowane w wysokości 215.993,60 zł oraz rozchody z tytułu wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) planowane w kwocie 9.000.000,00 zł pozostały bez zmian.

Zgodnie z postanowieniami § 5 uchwały budżetowej planowany deficyt budżetu zostanie sfinansowany przychodami jednostek samorządu terytorialnego z 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 art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 215.993,60 zł, przychodami ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 4.100.000,00 zł oraz przychodami z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 18.038.430,97 zł.

Dokonując wskazanych powyżej zmian Rada Miejska nie zmieniła postanowień § 15 uchwały budżetowej, określającego limit zobowiązań, w następujący sposób: „*Ustala się limit zobowiązań do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych do wysokości 11.000.000,00 zł, w tym:*

1) *500.000,00 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,*

2) *10.500.000,00 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 9.000.000,00 zł oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu w kwocie 1.500.000,00 zł.*”.

Kolegium Izby wskazało, że stosownie do przepisu art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych. Przy czym ustalając limit zobowiązań Rada winna mieć na względzie inne postanowienia uchwały budżetowej, dotyczące planowanych przychodów z tytułu kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, a także deficytu budżetu oraz źródeł jego finansowania.

Z kolei analiza załączników Nr 1 i Nr 2 do badanej uchwały określających dochody i wydatki budżetu wykazała, że Rada Miejska zwiększyła dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (§ 0480) o kwotę 200.000,00 zł oraz z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (§ 0270) o kwotę 200.000,00 zł (dział 756, rozdział 75618).

Kolegium Izby zważyło, że zgodnie z przepisem art. 18² oraz art. 9³ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119, z późn. zm.), dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń winny być wykorzystywane na realizację: gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii, zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i gminnych programów przeciwdziałania narkomanii oraz na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, a także zgodnie z art. 31a i art. 31b ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583, z późn.zm.), na pomoc obywatelom Ukrainy.

Tymczasem z załącznika Nr 2 do badanej uchwały, ani z żadnej innej jej części (łącznie z uzasadnieniem) nie wynika, aby wprowadzone do budżetu dochody zostały zaplanowane do wydatkowania na ww. cele.

Skarbnik Gminy Mosina w wyjaśnieniach przesłanych do tut. Izby w dniu 8 września 2022 r. stwierdziła, że badaną uchwałą dostosowano plan dochodów we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej do prognozowanego poziomu ich wykonania w oparciu o stopień realizacji na I półrocze. Jednocześnie „omyłkowo” nie dokonano odpowiedniego zwiększenia po stronie wydatkowej. W dalszej kolejności Skarbnik stwierdziła, że: „*Powstałe w ten sposób wolne środki zbilansowały plan wydatków między innymi w związku z zwiększeniem wydatków o kwotę 897.502,00 zł w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdział*

80113 Dowożenie uczniów do szkół § 4300 Zakup usług pozostałych na zapewnienie dowozów dzieci do szkół w roku szkolnym 2022/2023 w okresie od września do grudnia 2022”.

Ponadto Kolegium Izby wskazało, że Rada Miejska w związku z wprowadzeniem ww. dochodów winna dokonać odpowiedniej zmiany § 3 uchwały budżetowej, w którym zawarto postanowienie o wysokości dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz przeznaczenia tych środków na realizację wydatków ujętych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w określonej wysokości i w programie przeciwdziałania narkomanii w określonej wysokości, czego Rada Miejska nie uczyniła.

Natomiast analiza załącznika Nr 6 pn. „Dotacje udzielone z budżetu gminy w 2022 r. dla jednostek: spoza sektora finansów publicznych” oraz załącznika Nr 2 pn. "Wydatki" wskazała, że w załączniku Nr 6 nie wykazano wydatków z tytułu dotacji celowej z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 2830) planowanej w dziale 801 rozdziale 80153 w kwocie 7.798,66 zł. Po uwzględnieniu wskazanych wydatków łączna kwota dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych winna wynosić 2.551.658,66 zł, łączna kwota dotacji dla sektora finansów publicznych winna wynosić 17.726.887,04 zł, a łączna kwota wszystkich dotacji (wykazana w załączniku Nr 6 oraz w postanowieniu § 2 ust. 2 pkt 6 badanej uchwały) winna wynosić 25.247.159,80 zł.

Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby wskazało, że jedną z podstawowych zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest zasada jedności i spójności budżetu. Wyraża się ona m.in. tym, że postanowienia zawarte w treści budżetu muszą być zgodne z treścią załączników, jak i postanowienia zawarte w załącznikach muszą być wewnętrznie spójne.

Termin do usunięcia stwierdzonych przez Kolegium Izby nieprawidłowości, wyznaczony został na dzień 11 października 2022 r. Sprawę do ponownego rozpatrzenia, Kolegium Izby wyznaczyło na dzień 12 października 2022 r.

W dniu 6 października 2022 r. do tut. Izby została doręczona uchwała Nr LXXIII/609/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2022.

Na posiedzeniu w dniu 12 października 2022 r. Kolegium Izby stwierdziło, iż Rada Miejska dokonała zmiany § 15 uchwały budżetowej, określając limit zobowiązań z uwzględnieniem innych postanowień uchwały budżetowej, dotyczących planowanych przychodów z tytułu kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, a także deficytu budżetu oraz źródeł jego finansowania, a także dokonała zmiany załącznika Nr 6 pn. „Dotacje udzielone z budżetu gminy w 2022 r. dla jednostek: spoza sektora finansów publicznych”, wykazując w nim wydatki z tytułu dotacji celowej z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 2830) planowanej w dziale 801, rozdziale 80153 w kwocie 7.798,66 zł.

Ponadto Rada Miejska zmniejszyła zaplanowane w załączniku Nr 1 do uchwały dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (§ 0480) o kwotę 100.000,00 zł.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby, na podstawie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, umorzyło w tej części postępowanie nadzorcze.

Rada Miejska nie dokonała natomiast zmiany przeznaczenia pozostałych dochodów z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (§ 0480) w kwocie 100.000,00 zł oraz z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (§ 0270) w kwocie 200.000,00 zł, które wprowadzone zostały do planu dochodów badaną uchwałą Nr LXXII/597/22 z dnia 16 sierpnia 2022 r., jak również nie zmieniała postanowienia § 3 uchwały budżetowej, określającego dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz przeznaczenie tych środków.

Kolegium Izby wskazuje, że jedną z zasad dokonywania wydatków przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym przez jednostki samorządu terytorialnego, jest zasada dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, wyrażona w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przepisami takimi są m.in. art. 18² oraz art. 9³ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Stanowią one wyjątek od wyrażonej w art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zasady jedności materialnej budżetu (inaczej zasady niefunduszowania), zgodnie z którą środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ będą wykorzystywane na realizację:

1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 41 ust. 2,

2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2

- i nie mogą być przeznaczone na inne cele.

Z kolei w myśl art. 9³ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi środki pochodzące z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (określone w art. 9² ust. 11 i 21 ustawy) gmina zobowiązana jest przeznaczyć na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu.

Ponadto na mocy art. 31a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 9², art. 11¹, art. 18 oraz art. 18¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi na realizację zadań z zakresu pomocy i usług społecznych, zapewniania schronienia, edukacji, opieki i wychowania, organizacji czasu wolnego, w tym kultury i sportu oraz zdrowia publicznego, w związku z pobytem na jej terenie osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 (tj. obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Na realizację zadań, wskazanych w ww. art. 31a ustawy w związku z pobytem na jej terenie osób, o których mowa w art. 1 ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego może przeznaczyć również dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 9 ust. 1 oraz 2 w związku z art. 9² ust. 11 oraz art. 9³ ust. 3 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 31b ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa).

Analiza treści przywołanych powyżej przepisów nie pozostawia wątpliwości, że zamiarem ustawodawcy było zobowiązanie jednostek samorządu terytorialnego do przeznaczania uzyskiwanych środków finansowych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz środków z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym wyłącznie na finansowanie ściśle określonych zadań.

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy Mosina wynika, że wprowadzone do planu dochodów uchwałą Nr LXXII/597/22 z dnia 16 sierpnia 2022 r. dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz dochody z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym, przeznaczone zostały na wydatki związane z zapewnieniem dowozów dzieci do szkół (zaplanowane w dziale 801, rozdziale 80113 w § 4300), co w sposób istotny narusza przywołane powyżej przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Biorąc pod uwagę, że uchwałą Nr LXXIII/609/22 z dnia 29 września 2022 r. Rada Miejska zmniejszyła planowane dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (§ 0480) o kwotę 100.000,00 zł, uznać należy, że Rada Miejska nieprawidłowo określiła przeznaczenie dochodów w łącznej kwocie 300.000,00 zł, z tego 100.000,00 zł z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (§ 0480) oraz 200.000,00 zł z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (§ 0270).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność uchwały Nr LXXII/597/22 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2022, w części obejmującej zwiększenie planowanych wydatków w dziale 801, rozdziale 80113 w § 4300 o kwotę 300.000,00 zł, a także - wykonując dyspozycję przepisu art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - ustalić zastępczo budżet Gminy Mosina na rok 2022, poprzez zwiększenie o kwotę 300.000,00 zł wydatków związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi, zaplanowanych w dziale 851, rozdziale 85154 w § 4300.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje na konieczność zmiany § 3 uchwały budżetowej, określającego dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz przeznaczenie tych środków.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie pkt I i II przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.