



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP.0441/141/7/1/2020

Gdańsk, dnia 19 lutego 2020 r.

**Pan
Mieczysław Struk
Marszałek Województwa Pomorskiego
ul. Okopowa 21/17
80-810 Gdańsk**

Szanowny Panie Marszałku,

wnioskiem z dnia 22 stycznia 2020 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 31 stycznia 2020 r., zwrócił się Pan o zajęcie stanowiska odnośnie sposobu postępowania z niewykorzystanymi środkami pieniężnymi wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.

Ustosunkowując się do podanego zakresu tematycznego, wskazać należy na następujące okoliczności.

W ocenie tut. Izby analiza podanego zapytania wymaga odniesienia się do art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 860 z późn. zm.) w powiązaniu ze stosownymi regulacjami aktów prawnych wskazanych w treści przedłożonego wniosku. Z ww. regulacji ustawy o finansach publicznych wynika, że deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi 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 oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programów, projektów lub zadań finansowanych z udziałem tych środków.

W kontekście poruszanej problematyki niezbędne jest wyjaśnienie istoty ww. regulacji art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w zakresie, w jakim odsyła ona - do szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w odrębnych ustawach.

W ocenie tut. Izby o szczególnych zasadach wykonywania budżetu (w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu województwa samorządowego), można mówić jedynie przez pryzmat postępowania ze środkami finansowymi, o których mowa w art. 9³ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 z późn. zm.). Z tego przepisu wynika bowiem, że opłaty, o których mowa w art. 9² ust. 1 (za wydanie zezwoleń, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2 ww. ustawy, decyzji wprowadzających w zezwoleniach zmiany oraz duplikatów zezwoleń), mogą być wykorzystane przez zarządy województw wyłącznie na finansowanie:

1) zadań określonych w art. 4 ust. 1 tej ustawy;

2) zadań określonych w Wojewódzkim Programie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2019 r. poz. 852, 1655 i 1818);

3) *zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Wojewódzkiego Programu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.*

W ocenie tut. Izby taki sposób sformułowania podanych regulacji prawnych daje podstawy do wniosku, że stanowią one wyjątek od reguły określonej w art. 263 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych, przewidującej wygasanie niezrealizowanych kwot wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego z upływem roku budżetowego. Ustawodawca w ww. art. 9³ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi postanowił bowiem, że wskazane tamże opłaty mogą być wykorzystane przez zarządy województw wyłącznie (więc w całości) na enumeratywnie określone cele. W konsekwencji powyższego, zdaniem tut. Izby, wspomnianym wyżej opłatom należy przypisać status przychodów pochodzących 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.

Co przy tym istotne, w żadnym z pozostałych aktów prawnych (które przywołano w treści wniosku o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych), nie zawarto regulacji prawnych, które stanowiłyby jednoznaczną podstawę prawną do przypisania im wspomnianego statusu - środków specjalnego przeznaczenia.

Przykładowo, zbliżone zakresowo regulacje zawarte w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 542 z późn. zm.), tj. art. 40cb i w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1932), tj. art. 27, stanowią, co prawda, o obowiązku przeznaczania dochodów budżetu samorządu województwa na określone tamże koszty, z tym, że ten obowiązek nie obejmuje środków (dochodów) w całości, a tylko niewielkiej ich części (odpowiednio 1% i 2%).

Podobne uwarunkowania prawne występują w art. 402 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.), z których istoty wynika, że województwo pełni zadania związane z gromadzeniem i redystrybucją wpływów (pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych) a przekazywane środki na rachunek Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy pomniejsza jedynie o pewne kwoty wyrażone procentowo, z przeznaczeniem na: tworzenie i modyfikację baz danych zawierających informacje o podmiotach korzystających ze środowiska i na zatrudnianie osób zajmujących się kontrolą oraz windykacją opłat za korzystanie ze środowiska.

Z kolei, z art. 22c ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1161) wynika m.in., że dochody, o których mowa w art. 22b (związane z wyłączaniem z produkcji gruntów rolnych), powinny być w pierwszej kolejności przeznaczane na wykonywanie prac wymienionych w ust. 1 na obszarze tych gmin, w których powstają te dochody oraz istnieją warunki uzyskania wzrostu produkcji rolniczej, rekompensującej straty poniesione w wyniku zmniejszenia obszaru gruntów rolnych. Zatem z tej regulacji również nie sposób jednoznacznie wywieść powinności przeznaczania ww. środków jedynie na zadania związane z celami określonymi w art. 22c ust. 1 ww. ustawy, o czym świadczy użycie sformułowania - *powinny być w pierwszej kolejności przeznaczane*.

Mając na uwadze opisane uwarunkowania prawne, w ocenie tut. Izby, prawidłowa interpretacja ww. normy art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych sprowadza się do wniosku, że możliwość pokrycia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotyczy tylko przychodów określonych w ww. ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, bowiem tylko one mogą posiadać status przychodów pochodzących 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. Natomiast środki budżetu województwa pozyskiwane w oparciu o pozostałe ww. podstawy materialno - prawne, nie mogą zostać zakwalifikowane do ww. kategorii przychodów, z uwagi na niespełnienie przez nie wspomnianego wyżej statusu.

W konsekwencji, zdaniem tut. Izby, przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów pobieranych na mocy ww. ustawy i wydatków nimi finansowanych, winny zostać wykorzystane w kolejnym roku na realizację zadań wskazanych w tej ustawie. Natomiast sposób ich budżetowego ujęcia zależeć będzie od sytuacji finansowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji, gdy wystąpi deficyt budżetu w jednostce, w ocenie tut. Izby, w oparciu o art. 217 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o finansach publicznych, wspomniane środki winny zostać przeznaczone na pokrycie planowanego deficytu budżetu związanego z realizacją ww. zadań wynikających ze wskazanej wyżej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 852 z późn. zm.). Z kolei, w sytuacji, gdy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego nie będzie występował planowany deficyt, jednostka ta winna zwiększyć planowane środki na ww. ustawowe zadania, o niewykorzystane środki z roku poprzedniego, przy adekwatnym zwiększeniu wydatków na realizację ww. celów w kolejnym roku budżetowym (latach budżetowych).

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Luiza Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

- 1) Członkowie Kolegium w/m.
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m.
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsk