

Uchwała Nr 12/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 24 czerwca 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr LII/414/22 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 9 września 2021 roku w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołyk (sprawozdawca),
Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i 6 oraz art. 11 ust. 1 pkt 2, 3 i 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

postanawia

stwierdzić nieważność Uchwały Nr LII/414/22 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 9 września 2021 roku w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów z powodu braku podstaw prawnych i faktycznych do jej podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LII/414/22 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 9 września 2021 roku w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 27 maja 2022 roku. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miejskiej w Łagowie i przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 22 czerwca 2022 roku oraz po zarządzeniu przerwy kontynuowało posiedzenie Kolegium w dniu 24 czerwca 2022 roku.

O terminie posiedzenia w dniu 22 czerwca 2022 roku powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą 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.

W posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2022 roku udział wzięli Burmistrz Miasta i Gminy Łagów oraz Skarbnik Gminy.

Po wysłuchaniu wyjaśnień złożonych przez reprezentantów jednostki samorządu terytorialnego i po dokonaniu analizy przedłożonej do badania uchwały organu stanowiącego

Miasta i Gminy Łagów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach postanowiło o stwierdzeniu nieważności tego aktu.

Podstawą podjętej uchwały Kolegium Izby był opisany stan faktyczny i prawny:

Rada Miejska w Łagowie w dnia 24 maja 2022 r. podjęła Uchwałę Nr LII/414/22 w sprawie uchylecia Uchwały Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 9 września 2021 roku w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów.

Jako podstawę prawną do jej podjęcia wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz art. 240a ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.).

W treści uchwały zawarto zapisy w następującym brzmieniu:

§ 1. Uchyła się uchwałę Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 9 września 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego gminy Łagów.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Łagów.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W uzasadnieniu do badanej uchwały wskazano, że:

Dnia 9 września 2021 roku Rada Miejska w Łagowie Uchwałą nr XLI/328/21 przyjęła program postępowania naprawczego Gminy Łagów. W dokumencie tym zostały wyznaczone kierunki mające na celu poprawę kondycji finansowej Gminy poprzez zaplanowanie i wdrożenie działań naprawczych w głównej mierze odnoszących się do optymalizacji wpływów budżetowych oraz racjonalizacji wydatków. Od momentu podjęcia uchwały podjęto szereg działań mających na celu wdrożenie zaproponowanych rozwiązań. Podjęte kroki miały z jednej strony umocowanie w samym programie postępowania naprawczego i mają odzwierciedlenie w uchwale budżetowej Gminy Łagów było to np.:

1. ograniczenie wydatków na promocję. Gmina Łagów całkowicie zrezygnowała z realizacji tych wydatków
2. ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych
3. ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia
4. zmniejszenie zatrudnienia w Urzędzie Miasta i Gminy w Łagowie oraz w jednostkach organizacyjnych
5. zmniejszenie dotacji dla instytucji kultury - w 2021 roku dotacja wynosiła 570.000,00 zł natomiast 2022 roku 470.000,00zł. Miesięczne oszczędności wynikające z faktu zmniejszenia zatrudnienia kształtują się na poziomie ok 20.000,00 zł. Z drugiej strony zaplanowane działania wymagały uchwałodawczej mocy Rady Miejskiej w Łagowie oraz działań ze strony Burmistrza Miasta i Gminy Łagów.

Wskazano również na podjęcie szeregu działań legislacyjnych, m.in.:

- podjęto Uchwałę Rady Miejskiej w Łagowie nr XLIV/347/21 z dnia 30.11.2021 r. w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok, zgodnie z którą stawki na terenie Gminy Łagów zostały podwyższone o 5 % w stosunku do stawek obowiązujących w 2021 roku (szacunkowy wzrost miesięczny dochodów z tego tytułu kształtuje się na poziomie ok. 9.000,00 zł.),

- podjęto Uchwałę Rady Miejskiej w Łagowie nr XLV/358/21 z dnia 07.12.2021 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2022 rok; zgodnie z którą stawki na terenie Gminy Łagów zostały podwyższone o 5 % w stosunku do stawek obowiązujących w 2021 roku (szacunkowy wzrost miesięczny dochodów z tego tytułu kształtuje się na poziomie ok 2.000,00 zł),

- podjęto Uchwałę Rady Miejskiej w Łagowie nr XLIV/346/21 z dn. 30.11.2021 roku w sprawie obniżenia ceny skupu żyta będącej podstawą ustalenia stawki podatku rolnego na 2022 rok, zgodnie z którą przyjęto średniej ceny skupu żyta na 2022 rok na poziomie 85% stawki maksymalnej ustalonej na 2022 rok. (szacunkowy miesięczny wzrost dochodów z tego tytułu kształtuje się na poziomie ok 6.000,00 zł)

- podjęto Uchwałę Rady Miejskiej w Łagowie nr XLII/339/21 z dnia 15.10.2021 roku w sprawie ustalenia dopłat z budżetu Gminy dla taryfowych odbiorców zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Łagów (szacunkowy spadek wydatków z tego tytułu kształtuje się na poziomie 50.000,00 zł miesięcznie).

-wydano Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Łagów nr 129/21 z dnia 27.12.2021 roku zmieniające zarządzenie nr 93/17 z dn. 30 listopada 2017 r w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu za najem lokali użytkowych oraz wysokość wynagrodzenia za najem lokali użytkowych oraz wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z lokali stanowiących własność Gminy Łagów etc. (szacunkowy miesięczny wzrost dochodów z tego tytułu kształtuje się na poziomie 7000,00 zł) Wszystkie ww. działania zostały wdrożone zgodnie z harmonogramem przedstawionym w PPN. Wskazane działania oraz przeprowadzona restrukturyzacja zadłużenia stanowiły podstawę do planowania budżetowego na rok 2022 oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022-2039. Mając na uwadze powyższe, w szczególności ujęcie efektów finansowych działań naprawczych w WPF, Gmina Łagów odzyskała możliwość uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej oraz budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 u.f.p. Odzwierciedleniem bieżącej sytuacji finansowej Gminy Łagów są sprawozdania finansowe za 2021 rok oraz za I kwartał 2022 roku. W sprawozdaniu Rb-NDS sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za 2021 rok różnica między wykonanymi dochodami i wydatkami budżetowymi stanowi nadwyżkę budżetu w kwocie 735 165,11 zł przy planowanym deficycie w wysokości 4.677.378,06 zł W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2021 roku została wykazana kwota 4.743.015,69 zł co przedstawia korzystną sytuację Gminy w obecnym okresie. Należy również nadmienić, że niektóre działania naprawcze zawarte w programie postępowania naprawczego będą również realizowane po okresie obowiązywania programu. W związku z tym, dalsze obowiązywanie programu postępowania naprawczego nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, co oznacza, że podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne i korzystne dla obecnej sytuacji Gminy

Kolegium zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nie przekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Rada Miejska w Łagowie Uchwałą Nr XLI/328/21 z dnia 9 września 2021 roku przyjęła program naprawczy na lata 2021-2023. W obecnym systemie prawa brak jest podstaw prawnych do uchylenia programu naprawczego na skutek spełnienia wymogów zadłużenia wskazanych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, który to wymóg stanowił jedną z przesłanek ustawowych do uchwalenia przez organ stanowiący programu naprawczego.

Ustawodawca określając zasady programu postępowania naprawczego nie wskazał na możliwość uchylenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przyjętego programu naprawczego w trakcie jego trwania.

Kolegium Izby wskazuje, że organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą więc działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i o tyle o ile upoważnia ich do tych działań prawo. W tym zakresie Kolegium Izby nie podziela stanowiska Burmistrza Miasta i Gminy Łagów zaprezentowanego na posiedzeniu Kolegium w dniu 22 czerwca 2022 roku, iż skoro przepis art. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że program postępowania naprawczego ma być przyjęty na okres nie przekraczający 3 kolejnych lat budżetowych to organ stanowiący może w trakcie trwania tego programu podjąć decyzję o jego uchyleniu, gdyż ustawodawca wskazał maksymalny okres na jaki może być przyjęty program postępowania naprawczego.

Reasumując należy stwierdzić, że ustawodawca nadał kompetencję organowi stanowiącemu do uchwalenia programu postępowania naprawczego na okres maksymalnie do 3 lat, z której to kompetencji Rada Miejska w Łagowie skorzystała, nie nadał natomiast kompetencji do uchylenia tej uchwały uchwalającej ten program postępowania naprawczego przed upływem okresu na jaki został przyjęty.

Odnosząc się do uwarunkowań faktycznych realizacji programu postępowania naprawczego Gminy Łagów Kolegium wskazuje, że w programie postępowania naprawczego na lata 2021-2023 przyjętym przez Radę Miejską w Łagowie w tabeli Nr 64 pn. "Harmonogram realizacji działań naprawczych" (str. 75 programu) wykazano poniżej wymienione działania naprawcze:

- podwyższenie stawek czynszu najmu i dzierżawy nieruchomości,
- podwyższenie stawek podatku od nieruchomości,
- podwyższenie ceny skupu żyta stanowiącej podstawę określenia wymiaru podatku rolnego
- podwyższenie stawek podatku od środków transportowych,
- podwyższenie opłat za wsad do kotła,
- zmniejszenie dopłat do 1m³ wody i ścieków,
- zmniejszenie zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Gminy,
- zamrożenie dotacji dla instytucji kultury,
- ograniczenie wydatków na szkolenia dla pracowników ,
- zmniejszenie i zamrożenie wydatków na realizację zadań publicznych,
- ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych,
- ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia,
- ograniczenie wydatków na promocję,
- zaostrzenie polityki inwestycyjnej w zakresie realizacji przedsięwzięć określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Okres realizacji ww. działań naprawczych został ustalony na okres nie krótszy niż, do zakończenia obowiązywania programu naprawczego tj. do końca 2023 roku.

W dacie badania uchwały w sprawie uchylenia Uchwały Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 9 września 2021 roku w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów Kolegium stwierdza, że aktualnie nie można ocenić czy Gmina uzyska planowane efekty działań naprawczych, bowiem nie upłynął jeszcze okres sprawozdawczy umożliwiający taką ocenę za cały rok budżetowy zarówno 2022 jak i 2023.

Po dokonaniu analizy danych dotyczących wydatków planowanych na obsługę długu zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Łagów przyjętej przez Radę Miejską w Łagowie Uchwałą Nr XLII/330/21 z dnia 15 października 2021 roku (po uchwaleniu programu naprawczego) oraz określonych w Uchwale Nr LII/412/2022 z dnia 24 maja 2022 roku (bieżący WPF) stwierdzić należy, że planowana kwota obsługi długu wzrosła jedynie

w odniesieniu do roku 2022 z kwoty 972.554,00 zł do kwoty 1.172.554,00 zł natomiast w pozostałych latach objętych wieloletnią prognozą finansową tj. od 2023 do 2039 Gmina nie dokonała zwiększenia kwot planowanych na obsługę długu. Przedstawiciele Gminy na posiedzeniu Kolegium poinformowali, iż kwoty planowane na obsługę długu w latach 2023 do 2039 również będą wyższe od pierwotnie zakładanych, jednakże w tym zakresie założenia wieloletniej prognozy finansowej nie zostały jeszcze uaktualnione.

Reasumując ustalenia faktyczne Kolegium Izby uznaje, że z uwagi na fakt, że program postępowania naprawczego Gminy Łągów przyjęty przez organ stanowiący w celu naprawy sytuacji finansowej gminy jest w trakcie realizacji, a dla osiągnięcia celu w nim założonego sam organ stanowiący wskazał działania konieczne do podjęcia również w roku budżetowym 2022 i 2023, które nie zostały do chwili obecnej w pełni zrealizowane, jak również z uwagi na brak urealnienia założeń stanowiących podstawę do wyliczenia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych (kwota planowana do poniesienia na obsługę długu) brak jest podstaw do podjęcia decyzji jaka została zawarta w badanej uchwale.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.



Przewodniczący Kolegium

PREZES

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

Damian Grzelka
Damian Grzelka