

UCHWAŁA NR 13/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 7 lutego 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXV/604/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

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

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr LXXV/604/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024 – 2039 z powodu naruszenia art. 226 ust. 1, art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2022 poz.1964).

Uzasadnienie

Uchwała nr LXXV/604/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024 – 2039 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 22 stycznia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 7 lutego 2024 roku.

O terminie tym 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 o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Łagów.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały wystąpiło istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W dniu 7 grudnia 2023 roku VII Skład Orzekający podjął uchwałę Nr 122/2023 w sprawie opinii o projekcie uchwały Rady Miejskiej w Łagowie w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039, która to opinia miała charakter negatywny z uwagi na:

- 1) Przyjęcie w projekcie WPF założeń przy realizacji, których dojdzie do naruszenia art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw na koniec 2024 roku, zadłużenie Gminy wynosiło bowiem 100,21% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki,

poniższych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

- 2) Brak pełnej realistyczności przyjętych w WPF założeń szczególnie w zakresie planowanych dochodów z opłaty eksploatacyjnej na kwotę 3.000.000,00 zł. W 2023 roku dochody z tej opłaty zaplanowane były w wysokości 3.730.000,00 zł, zaś wykonanie za III kwartały 2023 roku wg danych przedstawionych przez Gminę w sprawozdaniu Rb-27S „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” wyniosło 1.973,776,56 zł. Skład Orzekający wskazywał, że zgodnie z art. 137 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633) opłata eksploatacyjna płatna jest w dwóch okresach rozliczeniowych tj. 30 dni przed upływem miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym tj. do 31 stycznia (za rok poprzedni) oraz 31 lipca. W związku z powyższym gmina nie mogła uzyskać w roku budżetowym 2023 dochodów z tytułu tej opłaty w kwocie planowanej na 3.730.000,00 zł. Kwota przypisu wskazana w sprawozdaniu Rb 27-S na dzień 30 września 2023 roku wynosi 2.368.835,53 zł, co również wskazuje na to, iż plan dochodów z tytułu tej opłaty został zawyżony. Dochody uzyskane przez Gminę Łagów w 2022 roku z opłaty eksploatacyjnej wg danych ze Sprawozdania Rb-27S za 2022 rok wyniosły 2.029.519,37 zł, przy planowanej kwocie dochodów 3.730.000,00 zł (przypis wynosił 2.417.504,70 zł). W konsekwencji jako nierealna do uzyskania była kwota dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej w 2024 roku 3.000.000,00 zł. W objaśnieniach do projektu WPF Gmina Łagów nie odniosła się do wartości planowanych dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej. Skład Orzekający za nierealistyczne uznał również dochody planowane do uzyskania ze sprzedaży mienia, które w 2024 roku zakłada się w projekcie WPF na poziomie 1.220.000,00 zł.

Skład Orzekający w wydanej opinii wskazał, iż w 2022 roku uchwalając budżet na 2022 rok i WPF od 2022 roku Gmina zaplanowała budżet nadwyżkowy zaś wykonanie budżetu zamknęło się deficytem na kwotę 5.196.087,04 zł. Na 2023 rok zaplanowana została na etapie uchwalania budżetu nadwyżka w kwocie 179.940,96 zł zaś ze sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września wynika deficyt wykonany w kwocie 671.175,11 zł (przy planowanym na ten dzień deficycie w kwocie 84.138,34 zł). Skład Orzekający wskazał również, że planowane w odniesieniu do wszystkich objętych WPF lat budżetów nadwyżkowych w sytuacji jakiej znajduje się Gmina Łagów jest nierealistyczne, co budziło obawy Składu Orzekającego co do możliwości terminowej spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz wykupu wyemitowanych obligacji, które planowane są corocznie do pokrycia z zakładanych nadwyżek budżetowych, w kwotach dokładnie odpowiadających tej nadwyżce.

W dniu 21 grudnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęło odwołanie Burmistrza Miasta i Gminy Łagów od ww. opinii przy zachowaniu terminu określonego w art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. We wniesionym odwołaniu Burmistrz Miasta i Gminy Łagów nie zgadza się z zawartymi w opinii VII Składu Orzekającego tezami dotyczącymi braku realistyczności planowanych na 2024 rok dochodów zwłaszcza w zakresie dochodów z opłaty eksploatacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach Uchwałą Nr 1/2024 z dnia 4 stycznia 2024 roku oddaliło wniesione przez Burmistrza odwołanie.

W dniu 16 stycznia 2024 roku Rada Miejska w Łagowie podjęła uchwałę Nr LXXV/604/24 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039.

W toku badania w/w uchwały Kolegium Izby stwierdziło, iż opinia Składu Orzekającego (która nie ma dla Gminy charakteru wiążącego) jak również rozstrzygnięcie Kolegium Izby w odniesieniu do złożonego odwołania nie zostały przez Radę Miejską w Łagowie uwzględnione w założeniach przyjętych w uchwalonej WPF. Dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej uznane przez Kolegium Izby za nierealistyczne do uzyskania w 2024 roku w kwocie 3.000.000,00 zł na etapie opiniowania projektu WPF na lata 2024-2039, w uchwalonej WPF są planowane również w kwocie 3.000.000,00 zł. W opiniowanym projekcie dochody z tytułu sprzedaży mienia planowane do uzyskania na 2024 rok wynosiły 1.220.000,00 zł, taka też kwota została przyjęta w uchwalonej WPF.

Rada Miejska w Łagowie zmieniła natomiast założenia odnośnie planowanego wyniku budżetu na 2024 rok, w wyniku której w 2024 roku planowany jest deficyt w wysokości 1.137.013,01 zł, podczas gdy założenia projektu stanowiły o osiągnięciu w 2024 roku nadwyżki w kwocie 120.000,00 zł.

W założeniach uchwalonej WPF planowane są do uzyskania w 2024 roku przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych w kwocie 4.437.013,01 zł, z czego 1.137.013,01 zł planowane jest na pokrycie deficytu 2024 roku oraz 3.300.000,00 zł na spłatę rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych.

W kol. 4.1. p.n. „Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych” wieloletniej prognozy finansowej w wierszu pn. „Wykonanie 2023 r.” wykazano kwotę 3.180.000,00 zł, które to przychody nie były planowane do zaciągnięcia w WPF przyjętym na lata 2023-2039 ani też nie były uwzględnione w projekcie na lata 2024-2039.

Kolegium Regionalnej Izby w Kielcach zważyło co następuje:

Kolegium Izby stwierdza, że założenia przyjęte w badanej uchwale naruszają uregulowania zawarte w art. 243 ustawy o finansach publicznych w zakresie 2024 roku.

Zgodnie bowiem z art. 243 ust. 1 „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
- 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji – do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu”.

Relacja o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do roku 2024 określona została na poziomie 14,73% na dopuszczalny wskaźnik obliczony za III kwartały 2023 roku wynoszący 9,68%.

Wskazać należy, iż nie spełniając w zakresie roku 2024 wskaźników z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Rada Miejska przyjęła założenia w wyniku których nie uwzględnił normy art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, gdyż dług planowany na koniec 2024 roku wynosi 110,76 % zaś w 2025 roku – 108,67%. Zgodnie zaś z art. 7 ust 1 ww. ustawy relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych może być niezachowana w odniesieniu do lat 2023-2025 w przypadku gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100 % planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o kwoty planowanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Kolegium Izby w toku badania uchwały stwierdziło, iż na etapie uchwalania wpf na lata 2024-2039 naruszone zostały uregulowania zawarte w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym w latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekroczyć 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. W ocenie Kolegium Izby nie można dokonywać planowania którego realizacja prowadziłaby do naruszenia uregulowań ustawowych. Pomimo bowiem, iż art. 7 ust. 2 odnosi się do dochodów wykonanych, już etap planowania z przekroczeniem wskaźnika określonego w omawianym przepisie stanowi naruszenie prawa. Nie można bowiem czynić założeń których realizacja będzie zmierzać do dokonania czynności niezgodnych z prawem.

Kolegium Izby wskazuje, iż na etapie wykonania powyższa relacja będzie w większym stopniu przekraczać 100% niż zakładana na etapie uchwalania wieloletniej prognozy finansowej. Świadczy o powyższym między innymi fakt, iż dochody wykonane za 2023 rok (kol. 1 badanej WPF) wykazane zostały na kwotę 64.677.402,57 zł, podczas gdy z miesięcznego sprawozdania Rb-27S na dzień 31.12.2023 roku wynika, że uzyskano dochody w wartości 48.448.893,28 zł.

Powyżej wskazane rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi uzyskanych w 2023 roku dochodów uwidacznia nierealistyczność założeń przyjętych przez Radę Miejską w Łagowie, podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do nierealistyczności dochodów planowanych do uzyskania z tytułu opłaty eksploatacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia na 2024 rok.

Kolegium Izby w zakresie realistyczności planowanych w uchwalonej przez Radę Miejską w Łagowie wieloletniej prognozie finansowej do uzyskania w 2024 roku na kwotę 3.000.000,00 zł dochodów z opłaty eksploatacyjnej uznaje, że dochody te nie są planowane w sposób realistyczny. W 2023 roku dochody z tej opłaty zaplanowane były w wysokości 3.730.000,00 zł, zaś wykonanie sporządzonego na 31 grudnia 2023 roku wg danych przedstawionych przez Gminę w miesięcznym sprawozdaniu Rb-27S „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” wyniosło 2.042.570,24 zł. W objaśnieniach do WPF Gmina Łagów nie odniosła się do wartości planowanych dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej. Kolegium za nierealistyczne uznało również dochody planowane do uzyskania ze sprzedaży mienia, które w 2024 roku zakłada się w WPF na poziomie 1.220.000,00 zł, zaś ze sprawozdania miesięcznego Rb-27S sporządzonego na 31 grudnia 2023 roku wynika że Gmina Łagów przy planowanych do uzyskania dochodach z tego tytułu na kwotę 2.124.000,00 zł uzyskała kwotę 310.247,82 zł.

Kolegium stwierdza jednocześnie, że objaśnienia przyjętych wartości stanowiące załącznik do badanej uchwały nie wskazują na przyczyny niedopełnienia obowiązku zachowania relacji wynikającej z art. 243 ust 1 ustawy o finansach publicznych. Podobnie w objaśnieniach nie zawarto odniesienia do planowanych do uzyskania dochodów z tytułu sprzedaży mienia oraz opłaty eksploatacyjnej. Zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, objaśnienia przyjętych wartości dołączane do wieloletniej prognozy finansowej powinny odnosić się do każdego zmienianego elementu budżetu w każdym roku budżetowym i w każdym przedsięwzięciu. Wymieniony przepis ustawy stanowi także, że w objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegółowiające dane, o których mowa w ust. 1 art. 226 ustawy o finansach publicznych. Dane te jednak nie mogą być niespójne. Objaśnienia stanowiąc winny materiał pozwalający dokonać oceny realistyczności danych zawartych w WPF, w tym również danych dotyczących spełnienia relacji z art. 243 ust. 1, która stanowi podstawowy i najważniejszy element dokonania oceny zakładanych bądź zmienianych wartości wieloletniej prognozy finansowej jako dokumentu planistycznego który musi realizować jednostka samorządu terytorialnego przy zachowaniu przewidzianego w art. 243 ust. 1 ustawy wskaźnika zadłużenia.

W objaśnieniach Rada Miejska w Łagowie wskazuje, że Gmina planuje spłatę zaciągniętych i planowanych zobowiązań (Tabela 8), w odniesieniu do 2024 roku wskazując na kwotę 3.300.000,00 zł, jako zobowiązania historyczne. W projekcie WPF dane w tej części objaśnień wskazywały, iż zobowiązania historyczne stanowią kwotę 120.000,00 zł. W dniu 28 grudnia 2023 roku Rada Miejska w Łagowie podjęła uchwałę Nr LXXIV/599/23 w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2039, w której rozchody planowane na 2024 wynosiły 120.000,00 zł. Zmiana powyższych założeń nie znajduje odzwierciedlenia w objaśnieniach.

Kolegium wskazuje, że Gmina Łagów pomimo zakończenia programu postępowania naprawczego do którego przystąpiła w wyniku podjęcia uchwały nr XLI/328/21 z dnia 9 września 2021 roku w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego na lata 2021-2023, który został wprowadzony na skutek niemożliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem art. 243 ustawy o finansach publicznych, nadal znajduje się w trudnej sytuacji finansowej. W 2024 roku organ stanowiący ponownie uchwalił budżet i wieloletnią prognozę finansową z naruszeniem art. 243 ust 1 ww. ustawy.

Program postępowania naprawczego nie poprawił sytuacji finansowej Gminy Łagów, gdyż w ocenie Kolegium jego realizacja miała charakter naprawczy tylko na etapie planowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Założenia ujmowane w budżetach poszczególnych lat objętych postępowaniem naprawczym jak i jego zmianach odnajdywały odzwierciedlenie w założeniach programu postępowania naprawczego, jednakże wykonanie budżetu odbiegało od przyjętych założeń. Skutkiem czego po upływie czasu obowiązywania programu postępowania naprawczego gmina Łagów posiada zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek większe niż na etapie przystąpienia do programu postępowania naprawczego, pomimo iż nie planowała ich zaciągania.

Z założeń programu postępowania naprawczego wynikało, że dług na 2021 roku wyniesie 36.441.048,76 zł, na koniec 2022 roku – 35.991.940,76 zł, na koniec 2023 miał wynosić 35.812.000,00 zł. Wieloletnia Prognoza Finansowa obowiązująca na koniec 2023 roku przewidywała dług Gminy Łagów (kol. 6 Kwota długu) w wartościach przyjętych w programie postępowania naprawczego.

W wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w dacie uchwalenia budżetu na 2024 rok, wartości długu w latach 2021-2022 nie uległy zmianie, zmieniona została natomiast kwota długu na koniec 2023 roku. W wierszu „Wykonanie 2023” kol. „kwota długu” wykazana została kwota 38.992.000,00 zł tj. o 3.180.000,00 zł wyższa niż zakładana w programie naprawczym i wieloletniej prognozie finansowej uchwalanej dla Gminy Łagów na lata 2023-2039. Nadmienić przy tym należy, że budżet na 2023 rok (z uwzględnieniem dokonywanych zmian) nie przewidywał

zaciągania przez Gminę Łagów kredytów i pożyczek długoterminowych ani też emisji papierów wartościowych.

Pouczenie

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
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka