

**UCHWAŁA NR 14/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 7 lutego 2024 roku**

w sprawie wskazania nieprawidłowości występujących w uchwale nr LXXV/605/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok

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. 12 ust. 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 ze zm.) w wyniku badania uchwały nr LXXV/605/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok w powiązaniu z uchwałą 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

**p o s t a n a w i a:**

1. Wskazać nieprawidłowości występujące w uchwale nr LXXV/605/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok polegające na :

- uchwaleniu budżetu na 2024 rok z założeniami powodującymi naruszenie 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 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 r. poz. 1964),

- określeniu kwoty rezerwy na zarządzanie kryzysowe w wysokości niższej niż minimum określone w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122).

2.Wskazać sposób usunięcia nieprawidłowości wskazanej w pkt 1 poprzez:

- określenie kwot dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów w wartościach przy których spełniona będzie relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, przy zachowaniu realnych do osiągnięcia dochodów budżetu w szczególności w zakresie dochodów planowanych do uzyskania z tytułu opłaty eksploatacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia, oraz zmniejszeniu kwot planowanych wydatków celem ograniczenia planowanych przychodów z tytułu kredytów i pożyczek.

- określenie wysokości kwoty rezerwy na zarządzanie kryzysowe zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym,

3. Powyższe nieprawidłowości usunąć w terminie do dnia 8 marca 2024 roku.

**U z a s a d n i e n i e**

Uchwała nr LXXV/605/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 22 stycznia 2024 roku. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 wskazania naruszenia prawa i wezwania do usunięcia nieprawidłowości.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Uchwałą nr LXXV/605/24 z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 roku Rada Miejska w Łagowie określiła budżet gminy na 2024 rok z założeniami powodującymi naruszenie art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

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 wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do roku 2024 przy dopuszczalnej 9,68% obliczonej za III kwartały 2023 roku ustalona została na poziomie 14,73%.

Jednocześnie nie spełniając w zakresie roku 2024 wskaźników z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Rada Miejska przyjęła założenia w wyniku których nie uwzględnione zostały zapisy 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 w/w 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 budżetu na 2024 rok, przyjęte w nim założenia, które znajdować muszą przełożenie na wpf na lata 2024-2039, doprowadziły do naruszenia 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. Kolegium Izby stwierdza, iż nie można planować budżetu, 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.

Uchwała nr LXXV/605/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok określa wysokość rezerwy na zarządzanie kryzysowe w kwocie 120.000,00 zł, podczas gdy z założeń przyjętych w załączniku Nr 2 do uchwały budżetowej wynika, że minimalna kwota rezerwy na zarządzanie kryzysowe powinna zostać określona na poziomie nie mniejszym niż 130.791,16 zł. Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym „w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu”.

Uchwałą Nr /2024 z dnia 7 lutego 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach stwierdziło nieważność uchwały LXXV/604/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024 – 2039. Podstawą do stwierdzenia nieważności wieloletniej prognozy finansowej było naruszenie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakresie 2024 roku, art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2022 poz.1964), oraz 226 ust. 1 w zakresie braku realistyczności dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia.

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach zważyło co następuje:**

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwalając budżet musi uwzględnić uregulowania zawarte w art. 229 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym „wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego”. Dane zawarte w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej muszą być ze sobą kompatybilne. W oparciu o dane zawarte jedynie w uchwale budżetowej nie można stwierdzić naruszenia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych czy też naruszenia art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Jednakże dane zawarte w budżecie z uwagi na konieczność ich przełożenia na wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej determinują

spełnienie wskaźnika wskazanego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Dlatego też pomimo, iż bezpośrednio z zapisów uchwały budżetowej na 2024 rok nie można wykazać naruszenia powyżej wymienionych zapisów ustawowych to właśnie wartości przyjęte w tej uchwale wpływają na zachowanie relacji w nich określonych. Sposób wyliczenia spełnienia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw odnosi się do kilku lat a dany rok budżetowy stanowi jedynie element składowy stanowiący podstawę wyliczenia spełnienia relacji ustawowych dotyczących zadłużenia gminy i jego spłaty.

Bez dokonania zmian w uchwale budżetowej na 2024 rok Rada Miejska w Łagowie nie będzie miała możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej bez naruszenia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Kolegium wskazuje w pkt 2 niniejszej uchwały sposób naprawienia budżetu na 2024 rok, jednakże głównym założeniem zmierzającym do skonstruowania budżetu przy spełnieniu wskaźników wyżej opisywanych musi być zmniejszenie wydatków budżetowych. Zmniejszenie wydatków budżetowych ma dotyczyć takich wysokości aby nie było konieczne zaciąganie kolejnych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, emisji papierów wartościowych. Optymalną sytuacją dla Gminy Łagów jest określenie budżetu który nie będzie miał charakteru deficytowego, a wydatki i rozchody znajdą źródło pokrycia w planowanych i uzyskanych dochodach budżetowych. Przy czym Kolegium zaznacza, że planowanie dochodów musi być realistyczne, a założenia budżetu realizowane.

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 ust. 1 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 on 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 zaciągania.

Z założeń programu postępowania naprawczego wynikało, że dług Gminy na 2021 roku wyniesie 36.441.048,76 zł, na koniec 2022 roku – 35.991.940,76 zł, na koniec 2023 roku 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach stwierdza, że warunkiem realizacji wskazanego w pkt 2 sentencji sposobu usunięcia zaistniałych nieprawidłowości jest podjęcie przez Radę Miejską w Łagowie takiej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łagów, w której zachowane będą wskaźniki wynikające z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw oraz zachowana zostanie dyspozycja art. 229 ustawy o finansach publicznych, co do zgodności pomiędzy uchwałą budżetową a uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
***Damian Grzelka***