

**Uchwała nr 31/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 15 marca 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LXXVII/612/24 Rady Miejskiej Łagów z dnia 5 marca 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-Sołytk (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) oraz 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 LXXVII/612/24 Rady Miejskiej Łagów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024 – 2039 z powodu naruszenia art. 226 ust. 1 i art 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) oraz 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).

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

Uchwała nr LXXVII/612/24 Rady Miejskiej Łagów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024 – 2039 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 7 marca 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 15 marca 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 r. 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 miała charakter negatywny z uwagi na naruszenie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw na koniec 2024 roku oraz brak pełnej realistyczności przyjętych w WPF założeń szczególnie w zakresie planowanych dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży mienia. Wskaźnik zadłużenia wyliczony na podstawie ww. przepisu wynosił na etapie projektu budżetu 100,21%.

Rada Miejska w Łagowie mimo ww. negatywnej opinii w dniu 16 stycznia 2024 r. podjęła uchwałę Nr LXXV/604/24 w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łagów na lata

2024-2039 z naruszeniem art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw na koniec 2024 r. oraz niezachowaniem realistyczności planowanych dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży mienia. Wskaźnik zadłużenia w uchwale Nr LXXV/604/24 wyliczony na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy planowany na koniec 2024 r. wynosi 110,76 % zaś w 2025 r. – 108,67%. Ponadto założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej doprowadziły do naruszenia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, która to nieprawidłowość nie miała miejsca w odniesieniu do projektu budżetu opiniowanego przez Izbę.

W dniu 7 lutego 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach uchwałą nr 13/2024 stwierdziło nieważność Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039. W dniu 5 marca 2024 r. Rada Miejska w Łagowie przyjęła uchwałę nr LXXVII/612/24 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039.

Kolegium Regionalnej Izby w Kielcach zważyło co następuje:

Założenia przyjęte w badanej uchwale naruszają uregulowania zawarte w art. 243 ust. 1 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”.

Wskazać należy, iż nie spełniając w zakresie roku 2024 wskaźników z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Rada Miejska ponownie przyjęła założenia w wyniku których nie uwzględniony został art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. W badanej uchwale dług planowany na koniec 2024 r. wynosi 104,55 % zaś w 2025 r. – 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 wieloletniej prognozy finansowej na lata 2024-2039 naruszone zostały uregulowania zawarte w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. 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 w dniu 5 marca 2024 r., w którym to dniu Rada Miejska podjęła również uchwałę w sprawie zmian w budżecie na 2024 rok, planując nadal do uzyskania w 2024 r. dochody z opłaty eksploatacyjnej na kwotę 3.000.000,00 zł oraz ze sprzedaży mienia na poziomie 1.220.000,00 zł, które to założenia są nierealistyczne i naruszają art 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Powyższe wartości zostały przez Kolegium Izby uznane za nierealistyczne w uchwale nr 13/2024 z dnia 7 lutego 2024 r.

Z Rb – 27S Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za 2023 rok wynika, że Gmina Łągów przy planowanych do uzyskania dochodach z tytułu opłaty eksploatacyjnej na planowaną kwotę 3.730.000,00 zł uzyskała kwotę 2.042.570,24 zł. Planowane do uzyskania w 2024 r. na kwotę 3.000.000,00 zł dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej zgodnie ze sprawozdaniem sporządzonym na dzień 31 stycznia 2024 r. wykonane zostały na kwotę 634.622,40 zł. Zgodnie z art. 137 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.) 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. Skoro Gmina jako jedną z dwóch transzy opłaty eksploatacyjnej uzyskała dochody zaledwie w kwocie 634.622,40 zł to nie jest realne aby druga transza tej opłaty mogła wynosić wartość, która pozwoliłaby osiągnąć zakładany plan dochodów.

Kolegium stwierdza jednocześnie, że objaśnienia przyjętych wartości stanowiące integralną część badanej uchwały nie wskazują na przyczyny niedopełnienia obowiązku zachowania relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W objaśnieniach wskazano natomiast, że „wskazany w uchwale Nr 14/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 7 lutego 2024 r. sposób usunięcia nieprawidłowości w uchwale w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 rok jest niemożliwy do wykonania z następujących przyczyn:

- kwota wydatków zaplanowanych do poniesienia na zadania inwestycyjne wynika z zawartych umów z wykonawcami, jak również z instytucjami dotującymi. Wycofanie się z realizacji któregokolwiek zadania wiązałoby się z generowaniem kolejnych kosztów w związku z niewywiązaniem się z umowy,
- wysokość zaplanowanych w poszczególnych działach wydatków bieżących wynika również z umów zawartych między innymi z pracownikami, nauczycielami jak również realizacją zadań własnych i bieżącym funkcjonowaniem jednostki,
- zmniejszenie planowanych wydatków wiązałoby się z tym, że na etapie realizacji budżetu w kolejnych miesiącach plan wydatków byłby niewystarczający w związku z zawartymi umowami.”

co jednoznacznie potwierdza ocenę Kolegium Izby, iż Rada Miejska nie może uchwalić budżetu i wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem wymogu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Odnosząc się do zawartego w objaśnieniach do WPF argumentu dotyczącego niemożności uchwalenia przez Radę Miejską w Łagowie zmian w budżecie na 2024 rok i wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw Kolegium Izby zauważa, na podstawie przesłanego w dniu 12 marca 2024 r. przez Gminę Łagów wykazu zawartych umów na wykonanie zadań jednorocznych i wieloletnich, iż umowy te zostały zawarte w znacznej mierze już w sytuacji kiedy wiadome było, iż Gmina nie posiada środków finansowych wystarczających na zamknięcie roku budżetowego bez wydatkowania w 2023 r. dotacji i subwencji przekazanych na rok 2024, jak również na spłatę kredytu krótkoterminowego. Innym przykładem takiego działania jest np. umowa zawarta w dniu 28 grudnia 2023 roku Nr ZGGŚ-270.PŁ-I.09.02.2023 na „Budowę budynku archiwum zakładowego wraz z instalacjami wewnętrznymi; wod-kan, c.o. i elektryczna w miejscowości Łagów”. W dniu 5 marca 2024 r. (czyli w dniu podjęcia badanej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w objaśnieniach której Rada Miejska w Łagowie wskazuje, że nie jest w stanie uchwalić budżetu z zachowaniem wskaźników zadłużenia) podpisana zostaje umowa Nr IZP.272.4.2024. Konkludując powyższe uznać należy, że część umów została zawarta już w sytuacji kiedy organom Gminy wiadome było, iż znajdują się w sytuacji, w której organ stanowiący nie może uchwalić budżetu i wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych a zadłużenie gminy przekracza wskaźnik określony w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

W objaśnieniach do badanej wieloletniej prognozy finansowej Rada Miejska w Łagowie stwierdza, iż: „Kwestionowana realistyczność dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia została przez nas udokumentowana i przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej podczas postępowania odwoławczego w sprawie negatywnej opinii o projekcie budżetu na 2024 rok”. Kolegium zauważa odnosząc się do powyższej tezy, że argumentacja przedstawiona w odwołaniu od negatywnej opinii o projekcie budżetu Gminy Łagów na 2024 rok oraz od negatywnej opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej nie została uznana i Kolegium oddaliło złożone przez Burmistrza odwołanie od opinii podejmując w dniu 4 stycznia 2024 r. uchwały Nr 1/2024 i 2/2024.

### **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*