

UCHWAŁA NR 33/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 15 marca 2024 roku

w sprawie wezwania Miasta i Gminy Łagów do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2-7 ustawy o finansach publicznych oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

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. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)

wzywa

Miasto i Gminę Łagów do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2 – 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie nieprzekraczającym 45 dni od dnia otrzymania niniejszego wezwania.

UZASADNIENIE

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, negatywnie opiniując projekt przedłożony przez Burmistrza Miasta i Gminy Łagów.

W dniu 21 grudnia 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęło odwołanie Burmistrza Miasta i Gminy Łagów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) przeprowadziło rozpatrzenie odwołania w dniu 4 stycznia 2024 r. w wyniku którego podjęło uchwałę nr 1/2024 oddalającą złożone odwołanie.

W dniu 22 stycznia 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęła 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 i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem

nadzorczym. W toku postępowania nadzorczego Kolegium Izby stwierdziło, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały wystąpiło istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Kolegium uchwałą nr 13/2023 z dnia 7 lutego 2024 r. stwierdziło nieważność ww. uchwały nr LXXV/604/24 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 16 stycznia 2024 r.

Jednocześnie uchwałą nr 14/2024 Kolegium wskazało nieprawidłowości występujące w uchwale Rady Miejskiej w Łagowie nr LXXV/605/24 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 o finansach publicznych i art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw oraz 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).

Kolegium wskazało również sposób usunięcia nieprawidłowości 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. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964), 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 oraz określenie wysokości kwoty rezerwy na zarządzanie kryzysowe zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym. Termin usunięcia nieprawidłowości określono do dnia 8 marca 2024 roku.

W dniu 5 marca 2024 roku Rada Miejska w Łagowie podjęła uchwały:

- nr LXXVII/613/24 w sprawie zmian w budżecie Gminy Łagów na 2024 rok,
- nr LXXVII/612/24 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024 – 2039.

Zmiany dokonane w uchwale zmieniającej budżet nie doprowadziły do spełnienia wymogów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 243 ust. 1 ww. ustawy „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”.

Natomiast zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw:

„1. Relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, może być niezachowana w latach 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 planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

2. W latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 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 zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

3. Niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie, o których mowa w art. 91 ust. 2, art. 230 ust. 3 i 4 oraz art. 246 ustawy zmienianej w art. 2, ocenia również wpływ niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych.”

Rada Miejska nie urealniła również planowanych do uzyskania dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej i sprzedaży mienia.

Założenia uchwalonej w dniu 5 marca 2024 roku wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łągów na lata 2024-2039 naruszają uregulowania zawarte w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Relacja wyliczona na podstawie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie jest spełniona w odniesieniu do 2024 roku, zaś wskaźnik zadłużenia określony na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw wynosi 104,55% w 2024 roku, oraz 108,67% w 2025 roku. Rada Miejska nie dokonała również urealnienia dochodów planowanych do uzyskania w 2024 roku z tytułu opłaty eksploatacyjnej i sprzedaży mienia. W objaśnieniach stanowiących integralną część wieloletniej prognozy finansowej, Rada Miejska dokonała zapisu, że „Wskazany w uchwale Nr 14/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 07 lutego 2024 r. sposób usunięcia nieprawidłowości jest niemożliwy do wykonania” 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. Kolegium Izby uchwałą nr 31/2024 z dnia 15 marca 2024 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr LXXVII/612/24 Rady Miejskiej w Łagowie w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024 – 2039.

Na podstawie dokonanej analizy Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Łagowie nie jest w stanie uchwalić WPF z zachowaniem wskaźników wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych przy zachowaniu art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Jednocześnie Kolegium stwierdziło, że istnieje realna możliwość, iż Gmina Łagów nie będzie w stanie realizować zadań obligatoryjnych z uwagi na brak środków finansowych, co wypełnia obie przesłanki zawarte w art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym: „w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania”.

Dokonując ww. oceny Kolegium wzięło pod uwagę, co następuje:

Ze sprawozdania Rb-Z „Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzonego wg danych na koniec IV kwartału 2023 roku wynika, że Gmina Łagów posiada zobowiązania wg tytułów dłużnych w wysokości 40.435.749,86 zł w tym: kredyty i pożyczki 38.992.000,00 zł i zobowiązania wymagalne 1.443.749,86 zł.

Gmina ponadto w uchwale budżetowej na 2024 rok, w stosunku do której Kolegium Izby stwierdziło nieważność (uchwała nr 32/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 15 marca 2024 r.), planowała zaciągnąć zobowiązania z tytułu kredytów w kwocie 4.437.013,01 zł, których nie może zaciągnąć z uwagi na przekroczenie 100% wskaźnika określonego w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Ze sprawozdania Rb-ST „Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego” na koniec 2023 roku wynika, że stan konta wynosi 326.160,06 zł, która to kwota stanowi środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym w wysokości 944,17 zł, oraz środki dotacji i subwencji przekazanych w grudniu 2023 roku na styczeń 2024 roku w wysokości 325.215,88 zł. Ze sprawozdania Rb-NDS „Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego” wynika, że Gmina wydatkowała w 2023 roku środki subwencji oświatowej przekazane na 2024 rok jak również inne środki, co stanowiło

niedozwolone źródła finansowania deficytu. Z objaśnień do ww. sprawozdania Rb-ST wynika, że „deficyt wykonany 2.962.766,93 zł, różnica pomiędzy deficytem planowanym a wykonanym została sfinansowana środkami z subwencji oświatowej i dotacji”.

Ponadto Kolegium na podstawie posiadanych sprawozdań stwierdza, że w Rb-27S „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych” za 2023 rok wykazano dochody wykonane w dziale 700, rozdziale 70095, paragraf 6090 w wysokości 3.000.000 zł, natomiast ze sprawozdania Rb-28S „Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych” za 2023 rok wynika, że nie zostały zrealizowane wydatki w dziale 700, rozdział 70021, paragraf 6010, które były zaplanowane w wysokości 3.000.000 zł. Ww. dochody i wydatki zostały ujęte w budżecie Gminy Łagów na 2023 rok uchwałą nr LXX/562/23 z dnia 29 września 2023 r. Biorąc pod uwagę stan środków wynikający z Rb-ST ww. środki w wysokości 3.000.000 zł zostały w sposób nieuprawniony zaangażowany w sfinansowanie wydatków 2023 roku.

Powyżej opisane obciążenia finansowe muszą zostać sfinansowane z dochodów bieżącego roku budżetowego 2024, co nie jest możliwe przy braku decyzji organów Gminy o zmniejszeniu wydatków budżetowych. 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 Izby w uchwale nr 14/2024 wskazało w sposób jednoznaczny, że określony w pkt 2 niniejszej uchwały sposób naprawienia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok, powinien polegać na skonstruowaniu budżetu przy spełnieniu wskaźników wyżej opisywanych i musi być oparty na zmniejszeniu wydatków budżetowych. Zmniejszenie wydatków budżetowych powinno nastąpić w takich wysokościach 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.

Gmina Łagów pomimo zakończenia programu postępowania naprawczego do którego przystąpiła w wyniku podjęcia przez Radę Miejską w Łagowie 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 ww. ustawy, co stanowiło podstawy stwierdzenia nieważności tych aktów.

Przyjęty w 2021 roku 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 na koniec 2023 roku zobowiązania wymagalne i inne zobowiązania oraz 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 na koniec 2023 rok dług Gminy Łagów 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 sprawozdaniu Rb-Z na koniec IV kwartału 2023 roku zobowiązania wg tytułów dłużnych wynosiły 40.435.749,86 zł w tym: kredyty i pożyczki 38.992.000,00 zł i zobowiązania wymagalne 1.443.749,86 zł.

Mając na uwadze przedstawione powyżej dane dotyczące sytuacji finansowej Gminy Łagów Kolegium uznało, że świadczą one o zagrożeniu dla płynności finansowej Gminy, a przez to wysokiego prawdopodobieństwa braku możliwości pełnej i prawidłowej realizacji zadań publicznych przez Gminę. Wobec niemożliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jak również wobec zagrożenia realizacji zadań obligatoryjnych przez Gminę Łagów, Kolegium Izby działając na podstawie art. 240a ust. 1 finansach publicznych wzywa Gminę Łagów do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2 -7 ustawy o finansach publicznych oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach.

Program naprawczy oparty musi być na realnych założeniach pozwalających realizować zarówno zadania obligatoryjne jak również spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Stosownie do zapisu art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych na warunkach określonych w ustawie, w trakcie trwania programu postępowania naprawczego pozytywnie zaopiniowanego przez regionalną izbę obrachunkową, Gmina może nie spełniać art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, przy czym konieczne jest spełnienie relacji wynikającej z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, gdyż ustawodawca nie dopuszcza możliwości nie spełnienia tego ograniczenia jak ma to w przypadku art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Pouczenie

Zgodnie z art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych w przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka
(dokument podpisany elektronicznie)