

Uchwała nr 60/2024

VII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 23 kwietnia 2024 roku

w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łagów za 2023 rok
wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami.

VII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Monika Dębowska-Sołtyk

Członkowie: Iwona Kudła

Zbigniew Rękas

działając na podstawie art. 13 pkt 5 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), po zbadaniu w dniu 23 kwietnia 2024 roku rocznego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Łagów za 2023 rok przedłożonego przez Burmistrza Miasta i Gminy Łagów postanawia

zaopiniować negatywnie sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Łagów za 2023 rok
wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami.

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

I. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Łagów za 2023 rok przedłożone zostało Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach zgodnie z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) z zachowaniem terminu określonego w ww. przepisie. Przedłożone sprawozdanie zawiera informację o stanie mienia komunalnego Gminy Łagów według stanu na 31 grudnia 2023 roku.

Powyższe sprawozdanie uwzględnia wymogi prawne określone w art. 267 ust.1 pkt 1 i art. 269 ustawy o finansach publicznych, w szczególności zawiera wymagane art. 6r ust. 2e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) informacje na temat dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2-2c tej ustawy.

W toku opiniowania powyższego sprawozdania Skład Orzekający dokonał również analizy sprawozdań budżetowych za 2023 rok sporządzonych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2022 r.

poz. 144 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652) i stwierdził, że wielkości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu są zgodne ze sprawozdaniami budżetowymi oraz uchwałą budżetową po zmianach.

Dochody budżetu Gminy zaplanowane na poziomie 65.152.593,80 zł zrealizowano w kwocie 48.823.921,47 zł, co stanowi 74,93 % w stosunku do dochodów planowanych. Dochody bieżące zaplanowane na kwotę 48.650.279,34 zł wykonano w wysokości 43.380.524,45 zł czyli w 89,16 %. Z kolei dochody majątkowe Gminy zaplanowane w wysokości 16.502.314,46 zł wykonano w kwocie 5.443.397,02 zł, co stanowi 32,98% planu.

Skład Orzekający po dokonaniu analizy sprawozdania Rb-27S "Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za 2023 rok" zwraca uwagę na niski poziom wykonania planowanych do uzyskania dochodów tj.:

- dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej zaplanowanych na kwotę 3.730.000,00 zł wykonanych w wysokości 2.042.570,24zł, co stanowi 54,76% planu,
- dochody z opłaty targowej planowane w kwocie 86.000,00 zł zostały uzyskane w kwocie 16.082,00 zł tj. 18,70% planu,
- dochody ze sprzedaży mienia planowane w wysokości 2.124.000,00 zł wykonano na kwotę 310.247,82 zł, co stanowi 14,60% planu.

W ocenie Składu Orzekającego w takim stopniu odbiegający od planu poziom wykonanych dochodów świadczy o nierealistycznym planowaniu budżetu. Okoliczność ta wielokrotnie podnoszona była przez Skład Orzekający we wcześniej wydawanych opiniach, a ponadto była to jedna z podstaw do stwierdzenia przez Kolegium Izby nieważności uchwał Rady Miejskiej w Łagowie Nr LXXV/604/24 z dnia 16 stycznia 2024 roku i Nr LXVII/612/24 z dnia 5 marca 2024 roku, które dotyczyły uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039.

Skład Orzekający wskazuje, że Gmina Łagów poprzez takie działania polegające na zawyżaniu planowanych dochodów i nadmiernym wydatkowaniu planowanych, a niezyskiwanych środków finansowych, doprowadziła w efekcie do powiększania się zadłużenia gminy, poprzez angażowanie środków subwencji, dotacji czy też zaciąganie kredytów krótkoterminowych, które nie były spłacane na koniec roku i przekształcały się z zobowiązania wieloletnie. W konsekwencji takich działań może powtórzyć się sytuacja, w której organ stanowiący nie będzie mógł uchwalić wieloletniej prognozy finansowej i budżetu z zachowaniem relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, co w przypadku Gminy Łagów miało już miejsce w 2021 roku, skutkiem tego było podjęcie przez

Radę Miejską w Łagowie uchwały Nr XLI/328/21 z dnia 9 września 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów na lata 2021-2023.

Plan wydatków określony na kwotę 65.236.732,14 zł wykonano w kwocie 51.597.066,04 tj. 79,09% w stosunku do wydatków planowanych, w tym;

- realizacja planowanych wydatków majątkowych wyniosła 37,20%, co stanowiło 12,78% w wydatków wykonanych ogółem,
- realizacja wydatków na wynagrodzenia i pochodne wyniosła 95,96 % co stanowi 35,18% w wydatków wykonanych ogółem,
- realizacja wydatków na obsługę długu wyniosła 107,53 %, co stanowi 4,97% w wydatków wykonanych ogółem,
- wydatki realizowane w formie dotacji udzielonej z budżetu gminy na realizację zadań bieżących gminy zrealizowano w 97,96%, co stanowi 2,84% wydatków wykonanych ogółem.

Skład Orzekający stwierdził, iż w 2023 roku dochodziło do zaciągania zobowiązań ponad plan wydatków, które to zobowiązania stały się wymagalne w trakcie 2023 roku i nie zostały w tym okresie uregulowane.

Kwota tych przekroczeń wyniosła 751.615,88zł, co miało miejsce w odniesieniu do poniżej wskazanych podziałek klasyfikacji budżetowej:

- dział 750, rozdz. 75023 § 4300 gdzie plan wynosił 415.645,31 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 406.255,43 zł a zobowiązania wymagalne 11.993.24 zł,
- dział 757, rozdz. 75702 § 8110 gdzie plan wynosił 2.383.785,69 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 2.565.189,08 zł a zobowiązania wymagalne 556.297,52 zł,
- dział 801, rozdz. 80103 § 3020 gdzie plan wynosił 38.559,00 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 37.750,16 zł a zobowiązania wymagalne 834,10zł,
- dział 801, rozdz. 80103 § 4790 gdzie plan wynosił 545.995,10 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 535.737,67 zł a zobowiązania wymagalne 12.733,58 zł,
- dział 801, rozdz. 80117 § 4110 gdzie plan wynosił 37.900,00 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 35.257,74 zł a zobowiązania wymagalne 2.721,79 zł,
- dział 801, rozdz. 80117 § 4120 gdzie plan wynosił 4.200,00 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 4.007,21 zł a zobowiązania wymagalne 364,16zł,
- dział 801, rozdz. 8017 § 4790 gdzie plan wynosił 201.190,00 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 197.623,17 zł a zobowiązania wymagalne 3.780,34 zł,
- dział 801, rozdz. 80150 § 4110 gdzie plan wynosił 82.261,00 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 72.483,41 zł a zobowiązania wymagalne 10.870,52 zł,

- dział 801, rozdz. 80150 § 4790 gdzie plan wynosił 425.546,00 zł poniesione wydatki wyniosły zaś 418.832,57 zł a zobowiązania wymagalne 13.966,29 zł,

Ze sprawozdania Rb-Z "Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji" sporządzonego za 2023 rok wynika, że zobowiązania wymagalne na koniec 2023 roku wynosiły 1.365.510,33 zł. co świadczy w ocenie Składu Orzekającego o nienależytym planowaniu w 2023 roku wydatków budżetowych w wyniku czego doszło w wielu przypadkach do przekroczenia planowanej w budżecie 2023 roku kwoty planu wydatków.

Wskazuje to na dokonywanie wydatków budżetowych z naruszeniem art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu za 2023 rok nie odniesiono się do faktu występowania zobowiązań wymagalnych i nie wskazano przyczyn ich powstania.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Skład Orzekający wskazuje, iż występujące zobowiązania wymagalne to zobowiązania których termin płatności upłynął przed 31 grudnia 2023 roku, nieuregulowanie ich w terminie może rodzić skutki zapłaty odsetek od nieterminowych płatności. Skład Orzekający zwraca uwagę, że dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych – art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U z 2024 r. poz. 104)..

Na podstawie sprawozdania Rb–NDS „Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie” sporządzonego na koniec roku budżetowego 2023 stwierdzono, że wykonane wydatki bieżące przekraczają kwotę wykonanych dochodów bieżących, co nie spełnia wymogów art. 242 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych nawet po uwzględnieniu art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927 ze zm.). Wydatki bieżące wykazano na kwotę 44.998.983,39 zł, dochody bieżące wykonano w

kwocie 43.380.524,45 zł. Powiększając kwotę uzyskanych dochodów bieżących o kwotę przychodów z niewykorzystanych środków pieniężnych o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 264.079,10 zł stwierdzić należy, że kwota wydatków bieżących pozostaje wyższa o 1.354.379,84 zł od uzyskanych dochodów powiększonych o niewykorzystane środki.

Przychody budżetu zaplanowane na kwotę 264.079,10 zł wykonano w wysokości 3.782.395,79 zł. Wykonane przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji komunalnych nie były planowane. Zostały jednakże zaciągnięte jako zobowiązania krótkoterminowe na pokrycie przejściowego deficytu w wysokości 3.362,316,69 zł i jako nie spłacone na koniec 2023 roku stały się wykonanymi przychodami. Ze sprawozdania opisowego wynika, że jest to pożyczka zaciągnięta w dniu 11 stycznia 2023 roku na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu. Wykonano także przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 264.079,10 zł, oraz przychody z innych źródeł w kwocie 156.000,00 zł. Rozchody przeznaczone na spłatę długu zrealizowano w kwocie 136.825,45 zł, przy planowanych w wysokości 179.940,76 zł. Jak wynika ze sprawozdania opisowego kwota 43.115,31 zł stanowiąca różnicę między planowanymi a wykonanymi rozchodami stanowi równowartość umorzonej pożyczki, wykonano również rozchody w kwocie 156.000,00 zł. Z informacji opisowej wynika, że kwota ta stanowi zabezpieczenie umowy kredytu inwestycyjnego dla Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Łagów Sp. z o.o.

Dług Miasta i Gminy Łagów na koniec roku budżetowego 2023 wykazany w sprawozdaniu Rb- Z „Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” wynosi 40.539.827,02 zł.

Składają się na niego;

- zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych zaciągniętych w bankach i pozostałych krajowych instytucjach finansowych w kwocie 35.812.000,00 zł,
- zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek krótkoterminowych w kwocie 3.362.316,69 zł, zaciągnięte w całości w pozostałych krajowych instytucjach finansowych
- zobowiązania wymagalne w kwocie 1.365.510,33 zł.

Zaznaczyć należy, że zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek krótkoterminowych w kwocie 3.362.316,69 zł, zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS jako przychody „stan niespłaconych na koniec okresu sprawozdawczego zobowiązań przeznaczonych na cel o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb- Z za 2023 rok wynika, że zobowiązania Gminy na koniec 2023 roku, wynosiły ogółem 742.000,00 zł.

Zobowiązania dłużne w Gminie Łagów wzrosły na koniec 2023 roku, pomimo iż w wieloletniej prognozie finansowej, budżecie 2023 roku jak również w założeniach programu postępowania naprawczego nie było planowane zaciąganie zobowiązań z tytułów dłużnych, a Skład Orzekający nie wydawał opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki czy emisji papierów wartościowych. Analiza powyższych danych wskazuje, że mimo realizowania w poszczególnych latach planowanej spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych w latach wcześniejszych kredytów w gminie dochodzi do zwiększenia kwoty występującego na koniec roku długu, a to poprzez zaciąganie zobowiązań, które nie spłacane w terminie na koniec roku uzyskują status wymagalnych. Podejmowane przez gminę działania nie wpływają na zmniejszenie zadłużenia gminy, a wręcz przeciwnie powodują zwiększenie tego zadłużenia mimo nie zaciągania nowych kredytów i pożyczek długoterminowych, jednak zaciągnięte pożyczki na przejściowy deficyt stały się długoterminowymi.

Wskazać należy jednocześnie, iż w sprawozdaniu Rb- Z wykazano, że zobowiązania wymagalne na kwotę 455.460,90 zł stanowią zobowiązania ujęte w IV grupie tj. zobowiązania wobec "wierzycieli krajowych do których zaliczane są ZUS, KRUS, NFZ", co pozwala wnioskować, że są to nieuregulowane zobowiązania wobec ZUS.

Z danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-NDS „Kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego” wynika, że na koniec 2023 roku gmina posiadała na koniec roku deficyt w wysokości 2.773.144,57 zł przy planowanym deficycie 84.138,34 zł. Jak wynika ze sprawozdania Rb-ST „Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego” na rachunku bankowym posiadała jedynie środki z tytułu dotacji niewykorzystanych na kwotę 944,17 zł i subwencji na kwotę 325.215,88 zł. Nie była więc w stanie regulować posiadanych zobowiązań.

Na koniec roku budżetowego 2023 gmina uzyskując deficyt wyższy od planowanego o kwotę 2.689.006,23 zł w celu jego pokrycia z powodu braku środków finansowych, dokonała jego pokrycia z przekazanej na styczeń 2023 roku subwencji oświatowej oraz dotacji. W sprawozdaniu opisowym nie wskazano jakie dotacje zostały zaangażowane na pokrycie nadplanowego deficytu budżetu roku 2023. Zauważyć w tym momencie należy, że już na koniec roku budżetowego 2022 gmina uzyskując deficyt wyższy od planowanego o kwotę 1.436.572,60 zł w celu jego pokrycia z powodu braku środków finansowych dokonała z przekazanej na styczeń 2023 roku subwencji oświatowej oraz dotacji. Powtarzające się wydatkowanie środków nie znajdujących pokrycia w uzyskanych dochodach i coroczne wydatkowanie środków finansowych roku następnego prowadzi do kumulowania się wydatków które nie znajdują pokrycia.

Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039, która została uchwalona uchwałą Rady Miejskiej w Łagowie Nr LXXV/604/24 z dnia 16 stycznia 2024 roku wynikało, że

relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie została zachowana w zakresie roku 2024 przy jednoczesnym przekroczeniu 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).w związku z czym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 7 lutego 2024 roku uchwałą nr 13/2024 stwierdziło jej nieważność. Rada Miejska w Łagowie w dniu 5 marca 2024 roku podjęła uchwałę Nr LXVII/612/24 ponownie uchwalając wieloletnią prognozę finansową z naruszeniem art. 243 ustawy o finansach publicznych i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, które dotyczyły uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039, która to uchwała została ponownie uznana za nieważną uchwałą Kolegium Nr 31/2024 w dniu 15 marca 2024 roku. W związku z powyższym, obowiązującą wieloletnią prognozą finansową Gminy Łagów jest WPF podjęta przez Radę Miejską w Łagowie w dniu 28 grudnia 2023 roku nr LXXIV/599/23, która nie uwzględnia wartości ustalonych na koniec 2023 roku i jest nieadekwatna do obecnej sytuacji finansowej Gminy Łagów, między innymi w zakresie spełnienia wymogów art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku analizy danych ze sprawozdań Skład Orzekający stwierdza, że łączna kwota długu Gminy Łagów na koniec 2023 roku wynosi 135,30 % 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, a zatem nie spełniona została dyspozycja wynikająca z art. 7 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

Z danych wykazanych w sprawozdaniu Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych stan należności wymagalnych na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosi 1.901.489,41 zł, podczas gdy na koniec 2022 roku wynosiły 1.748.842,30 zł, czyli ich wartość wzrosła o kwotę 152.647,11 zł.

Podsumowując powyższe Skład Orzekający w wyniku analizy sprawozdań za 2023 rok negatywnie ocenia działania organów Gminy Łagów (zawyżanie kwot dochodów planowanych i zbyt wysokie kwoty środków wydatkowanych) i uznaje, iż mimo zakończenia w 2023 roku programu postępowania naprawczego Gmina Łagów nadal nie ma zdolności finansowych mogących zapewnić jej płynność finansową i realizację obligatoryjnych zadań. W związku z tym wydano opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Burmistrzowi Miasta i Gminy Łagów przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Monika Dębowska-Sołtyk

