

Uchwała Nr 49/2024

VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 26 sierpnia 2024 r.

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Łagów

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Ewa Midura

Członkowie: Zbigniew Rękas

Agnieszka Zarębska

po rozpoznaniu w dniu 26 sierpnia 2024 r. uchwały Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 23 lipca 2024 roku Nr V/21/24 w sprawie przyjęcia programu naprawczego Gminy Łagów działając na podstawie art. 13 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 240 a ust. 4 w związku z art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), uchwała, co następuje:

opiniuje się pozytywnie program postępowania naprawczego Gminy Łagów na lata 2024-2026 przyjęty zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 23 lipca 2024 roku Nr V/21/24 z uwagami wskazanymi w treści uzasadnienia.

Uzasadnienie

W dniu 30.07.2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęła uchwała Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 23 lipca 2024 roku Nr V/21/24 w sprawie przyjęcia programu naprawczego Gminy Łagów.

Przedmiotem niniejszej opinii jest program postępowania naprawczego Gminy Łagów na lata 2024 – 2026 przyjęty zgodnie z załącznikiem Nr 1 do w.w. uchwały (dalej PPN).

I. Na wstępie należy zaznaczyć, że Gmina Łagów realizowała już program postępowania naprawczego – co miało miejsce w latach 2021 – 2023.

Program ten opracowany został wskutek wezwania Gminy Łagów przez Kolegium RIO w Kielcach do opracowania programu naprawczego, z powodu wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 240 a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) – dalej u.f.p. - (uchwała Kolegium RIO w Kielcach z dnia 23 lipca 2024 roku Nr 18/2021). W odpowiedzi na to wezwanie Rada Miejska w Łagowie przyjęła program naprawczy na lata 2021 – 2023 (uchwała RM w Łagowie Nr XLI/328/21), który uzyskał pozytywną opinię RIO w Kielcach (uchwała VII Składu Orzekającego z dnia 27 września 2021 r. Nr 116/2021).

Główne założenia tego programu uwzględnione zostały w dwóch uchwałach podjętych przez Radę Miejską w Łagowie w dniu 15.10.2021 roku - Nr XLII/330/21 w sprawie zmiany

Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2021 -2035 i Nr XLII/330/21 w sprawie zmiany budżetu Gminy Łagów na 2021 rok.

W ocenie Składu Orzekającego program postępowania naprawczego Gminy Łagów przyjęty na lata 2021 – 2023 nie tylko nie przyniósł pozytywnych rezultatów ale wręcz przeciwnie pogorszył sytuację finansową gminy.

Nie zostało zrealizowane żadne z założeń programu naprawczego - poza zaciągnięciem w 2021 nowego zobowiązania o charakterze tytułu dłużnego w kwocie 17.942.000 zł przeznaczonego na sfinansowanie planowanego na 2021 rok deficytu w kwocie 4.650.961,47 zł i spłatę części istniejącego zadłużenia w kwocie 13.291.038,53 zł. mającego wpływ na wzrost kwoty długu i wzrost kosztów jego obsługi o 9.115.283 zł (wg wyliczeń wskazanych w objaśnieniach do uchwały Nr XLII/330/21 z 15.10. 2021 rok).

Natomiast pozytywne założenia naprawcze w postaci osiągnięcia od 2022 r. nadwyżek budżetowych, osiągnięcia prawidłowej relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. począwszy od 2024 roku i systematycznego zmniejszania kwoty długu nie zostały zrealizowane przez organy Gminy Łagów - na co wskazano również w programie naprawczym będącym przedmiotem niniejszej opinii – (m.in. str. 20 i 25-26 PPN) . Ponadto w okresie realizacji programu doszło do zaistnienia szeregu nieprawidłowości (również o charakterze naruszeń prawa m.in. w związku przeszacowywaniem dochodów i niedoszacowaniem wydatków jak również z finansowaniem wydatków z niedozwolonych źródeł) na co wskazywała RIO w Kielcach w toku działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej.

W konsekwencji zaistnienia nieprawidłowości w realizacji programu naprawczego przyjętego na lata 2021-2023 doszło w tych latach do zwiększenia kwoty długu o 8.749.739,73 zł.

Na podstawie sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji ustalono, że na koniec 2020 roku dług Gminy Łagów wynosił 31.790.087,29 zł (w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów długoterminowych 24.790.550,76 zł i 6.999.536,53 zł kredyty krótkoterminowe).

Natomiast na koniec 2023 roku dług Gminy Łagów wynosił 40.539.827,02 zł (w tym 3.362.316,69 zł wynosiły kredyty i pożyczki krótkoterminowe a 1.365.510,33 zł zobowiązania wymagalne) – (co obrazuje również tabela Nr 12 str. 20 PPN) . W 2024 roku sytuację w zakresie kształtowania się kwoty długu pogorszył dalszy wzrost zobowiązań wymagalnych .

Na koniec II kwartału 2024 roku dług Gminy Łagów wynosił 46.621.663,26 zł - w tym 39.114.316,69 zł stanowiły kredyty i pożyczki długoterminowe (w tym obligacje, których zbywalność jest ograniczona) a 7.507.346,57 zł zobowiązania wymagalne.

Wskutek wzrostu kwoty długu na koniec zakładanego okresu realizacji poprzedniego programu naprawczego to jest na koniec 2023 roku doszło do ukształtowania się kwoty długu ponad dopuszczalny poziom wskazany w 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. z 2022 r. poz. 1964).

W uchwale Rady Miejskiej w Łagowie Nr LXXVII/612/24 z dnia 5 marca 2024. r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2039 wykazano że na koniec 2023 roku wskaźnik, o którym mowa w art. 7 ust. 2 w.w. ustawy wyniósł 134,60%. Ponadto w uchwale tej prognozowano, że również na koniec 2024 r. i 2025 r. wskaźnik długu przekroczy poziom dopuszczalny i wyniesie odpowiednio 104,55% i 108,57 % . Ponadto w.w. uchwała WPF Rady Gminy Łagów zakładała w 2024 roku nieprawidłową relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p..

Wobec zaistniałych naruszeń prawa tj. art. 226 ust. 1 i art. 243 ust.1 u.f.p. w uchwale WPF na lata 2024-2039 i w uchwale budżetowej na 2024 rok w dniu 15 marca 2024 r. została stwierdzona przez Kolegium RIO w Kielcach nieważność tych uchwał (uchwały Kolegium RIO w Kielcach Nr 31/2024 i Nr 32/2024).

Kolegium stwierdziło, że Rada Miejska w Łagowie nie jest w stanie uchwalić budżetu i WPF z zachowaniem wskaźników wynikających z art. 243 u.f.p. przy zachowaniu wymogów art. art. 7 ust. 2 w.w. ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

W tym samym dniu, w którym stwierdzono nieważność WPF i uchwały budżetowej na 2024 rok to jest w dniu 15.03.2024 r. Kolegium RIO w Kielcach uchwałą Nr 33/2024 wezwało Miasto i Gminę Łagów do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2 – 7 u.f.p. oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie nieprzekraczającym 45 dni od dnia otrzymania niniejszego wezwania.

W dniu 25 kwietnia 2024 roku Rada Miejska w Łagowie (poprzedniej kadencji) podjęła uchwałę nr LXXIX/630/24 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 29 kwietnia 2024 roku.

W dniu 20 maja 2024 roku Rada Miejska w Łagowie nowej kadencji (wybrana w wyniku przeprowadzonych w kwietniu 2024 roku wyborów samorządowych) podjęła uchwałę Nr II/4/24 w sprawie uchylenia uchwały nr LXXIX/630/24 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Łagów, która wpłynęła do Izby w dniu 22 maja 2024 roku.

W tej sytuacji Kolegium RIO w Kielcach uchwałą Nr 61/2024 z 28 maja 2024 roku ponownie wezwało Gminę Łagów do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. W uzasadnieniu Kolegium stwierdziło, że Rada Miejska w Łagowie nie jest w stanie uchwalić budżetu i WPF z zachowaniem wskaźników wynikających z art. 243 u.f.p. 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 u.f.p.

W odpowiedzi na to wezwanie w dniu 23.07.2024 r. Rada Miejska w Łagowie podjęła uchwałę Nr V/21/24 w sprawie przyjęcia programu naprawczego Gminy Łagów (która jak wynika z uzasadnienia do tej uchwały stanowi uaktualnienie programu postępowania nadzorczego przyjętego na sesji w dniu 27 czerwca 2024).

W tym samym dniu podjęte zostały przez organ stanowiący:

1/ Uchwała Nr V/22/24 w sprawie wieloletniej prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2050

2/ Uchwała Nr V/23/24 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok

Wszystkie 3 w.w. uchwały wpłynęły do RIO w Kielcach w dniu 30.07.2024 roku.

II. Jak wskazano wyżej przedmiotem niniejszej opinii jest program postępowania naprawczego Gminy Łagów na lata 2024 – 2026 przyjęty zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 23 lipca 2024 roku Nr V/21/24.

Zakres opinii dotyczący PPN na lata 2024-2026 obejmuje:

1/ ocenę materialno – prawną PPN mającą na celu ustalenie zgodności tego programu z wymogami prawnymi określonymi w art. 240 a ust. 1-3 oraz ust. 5 u.f.p. w powiązaniu z wymogami art. 224 ust. 1 tej ustawy

2/ ocenę merytoryczną PPN w kontekście przedstawionej w tym programie sytuacji finansowej Gminy Łagów przed i po podjęciu realizacji programu opartego na uzyskaniu pożyczki z budżetu państwa.

PPN nie zakłada bowiem wyłącznie podjęcia działań oszczędnościowych, które doprowadziłyby do całkowitego uzdrowienia finansów gminy po zakończeniu działań naprawczych ale przede wszystkim opiera się na założeniu uzyskania przez Gminę Łagów pożyczki z budżetu państwa w kwocie 52.249.561,25zł.

3/ Ocenę zgodności PPN z przekazanymi do RIO w Kielcach uchwałami podjętymi wraz z uchwałą w sprawie PPN to jest z:

- Uchwałą Nr V/22/24 w sprawie wieloletniej prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2050

- Uchwałą Nr V/23/24 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok

Ad. 1/

W wyniku analizy PPN jak również w wyniku analizy pisma Przewodniczącej Rady Miejskiej w Łagowie i Burmistrza Miasta i Gminy Łagów znak: Fn.300.EW.1 z dnia 20.08.2024 r. (dalej pismo) zawierającego dodatkowe wyjaśnienia dotyczące PPN w ocenie Składu

Orzekającego można stwierdzić, że PPN będący przedmiotem niniejszej opinii **spełnia wymogi określone w:**

1/ art. 240 a ust. 2 ufp.

Zgodnie z tym przepisem PPN opracowany został na okres nieprzekraczający 3 lat to jest na okres 2024-2026, przy czym działania związane z PPN zakłada się głównie na 2024 (harmonogram działań naprawczych obrazuje tabela 37 str. 50 PPN).

2/ art. 240 a ust. 3 pkt. 1 ufp.

Zgodnie z tym przepisem PPN zawiera analizę stanu finansów Gminy Łagów (str. 6 – 24 PPN), w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych (str. 25-26), do których Skład Orzekający nie wnosi się uwag.

3/art. 240 a ust. 3 pkt. 2 ufp. z niżej wskazaną uwagą nr 1.

Zgodnie z tym przepisem PPN zawiera plan przedsięwzięć naprawczych zarówno po stronie dochodowej (str. 29-32) jak i po stronie wydatkowej (str. 32-44) , wraz z harmonogramem ich wprowadzania (str. 50). zmierzających do usunięcia zagrożenia dla wykonania zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 u.f.p. W tym zakresie sformułowana została uwaga Nr 1.

4/ art. 240 a ust. 3 pkt. 2 ufp. z niżej wskazaną uwagą nr 1.

Zgodnie z tym przepisem PPN zawiera przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych (str. 53-54) , wraz z określeniem sposobu ich obliczania 9 str. 27-44). W tym zakresie sformułowana została uwaga Nr 1.

5/ art. 240 a ust. 5 pkt 1 ufp. z niżej wskazaną uwagą nr 2

Jak wynika z treści PPN w okresie realizacji postępowania naprawczego przyjętego do wykonania począwszy od dnia wejścia w życie uchwały Nr V/21/24 w sprawie przyjęcia programu naprawczego Gminy Łagów to jest od dnia 23 lipca 2024 roku Gmina Łagów nie planuje podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych. Ponadto z w.w. pisma wynika, że, wszystkie zadania majątkowe, w stosunku do których zaplanowane zostało w PPN i uchwale budżetowej na 2024 rok Nr V/23/24 dofinansowanie z pożyczki z budżetu państwa są zadaniami na które już zawarte zostały przez Gminę Łagów umowy lub realizatorowi zadań udzielone zostały promesy związane z dofinansowaniem zadań (vide uwaga Nr 2). Ewentualne nowe zadania inwestycyjne będą podejmowane pod warunkiem uzyskania nowych nadwyżek finansowych wynikających z kolejnych nowych działań oszczędnościowych i naprawczych nie przewidzianych w PPN. W tym zakresie sformułowana została uwaga Nr 2.

6/ art. 240 a ust. 5 pkt 3 - 6 ufp - gdyż jak wynika z treści PPN oraz w.w. pisma w okresie realizacji postępowania naprawczego spełnione zostaną przez Gminę Łagów wszystkie

wymogi tego przepisu. W szczególności nie planuje udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego ani też udzielania nowych poręczeń gwarancji i pożyczek (zabezpieczone są u.b. i wpf. wydatki na poręczenie dotyczące wcześniejszego zobowiązania z tytułu poręczenia dla PUK sp. z o.o.).

Z PPN jak również z w.w. pisma wynika również to, że Gmina Łągów nie planuje ponoszenia wydatków na promocję ani też wydatków z funduszu sołectkiego jak również ograniczona zostanie realizacja zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Ad 2 / Przechodząc do zaopiniowania merytorycznej treści założeń PPN Skład Orzekający stwierdza, że w jego ocenie przedstawione własne działania naprawcze organów gminy i przewidywane efekty finansowe tych działań i harmonogram ich wdrażania są realne do osiągnięcia.

Odnosząc się natomiast do głównego założenia PPN to jest do możliwości uzyskania przez Gminę Łągów pożyczki z budżetu państwa Skład Orzekający wskazuje, że dopiero po spełnieniu wszystkich wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U z 2010 r. Nr 257. Poz. 1730) – dalej rozporządzenie - możliwe będzie wystąpienie przez Gminę Łągów z wnioskiem o udzielenie pożyczki.

W ocenie Składu Orzekającego Gmina Łągów w obecnej sytuacji finansowej nie jest w stanie „siłami własnymi” (nawet gdyby doszło do ziszczenia się sytuacji, o której mowa w art. 240a ust. 11 u.f.p.) sfinansować wykonywania swych zadań publicznych i dokonać spłaty swych zobowiązań o charakterze tytułów dłużnych.

Jak wynika z PPN pożyczka z budżetu państwa w kwocie 52.249.561,25 zł, której uzyskanie stanowi główne założenie programu przeznaczona zostałaby na:

1. Jednorazową spłatę długoterminowych kredytów, pożyczek (w tym wykup obligacji) - w kwocie łącznej 39.174.316,69 zł
2. Sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2024 roku w kwocie 13.075.244,56 zł (w tym deficytu w części majątkowej w łącznej kwocie 5.922.844,90 zł i w części bieżącej w łącznej kwocie 7.152.399,66zł).

Zgodnie z art. 224 ust. 1 u.f.p. jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz
- 2) z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
 - a) nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań,
 - b) najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zostaną zachowane zasady określone w art. 242-244,
 - c) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Jak wynika zarówno z PPN jak też z podjętej w dniu 23 lipca 2024 r. uchwały Nr V/22/24 w sprawie wieloletniej prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2050 systematyczne zachowanie prawidłowej relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. jest możliwe dopiero poczynawszy od 2032 roku.

Ponadto zważywszy na wynik budżetu Gminy Łagów w części bieżącej w latach 2022-2025 nie będzie możliwe zachowanie relacji o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 u.f.p. w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 o zmianie ustawy o dochodach j.s.t. orz niektórych ustaw (Dz. U. z 2021 roku poz. 1927).

A zatem tylko pożyczka z budżetu państwa stanowić może zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych źródło finansowania urealnionego deficytu budżetu 2024 roku i restrukturyzacji zadłużenia gminy z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W ocenie Składu Orzekającego jest to jedyny skuteczny środek pomocowy i w istocie również naprawczy w sytuacji finansowej w jakiej znajduje się Gmina Łagów.

Ponadto w ocenie Składu Orzekającego Gmina Łagów spełniwszy wszystkie wymogi określone w rozporządzeniu jest uprawniona do ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa.

Przy zrealizowaniu przyjętych w WPF prognoz zdaniem S.O. Gmina Łagów posiada również zdolność do spłaty pożyczki. W PPN i WPF założono spłatę pożyczki zaciągniętej w 2024 roku w kwocie 52.249.561,25 zł do roku 2050 – co oznacza wydłużenie okresu prognozy WPF o 11 lat. Spłata kapitału rozpoczęłaby się poczynawszy od 2025 roku i przebiegałaby w kwotach odpowiadających planowanym do 2050 roku nadwyżkom. Mimo długoletniej spłaty koszty obsługi pożyczki z budżetu państwa z uwagi na jej preferencyjne oprocentowanie mogą być niższe od kosztów obsługi obecnie istniejących zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji – na co wskazuje również w.w. pismo.

Ad 3/ Na podstawie art. 240 a ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Z literalnego brzmienia tego przepisu należy wnioskować, iż organ stanowiący powinien uzyskać pozytywną opinię RIO o programie naprawczym, do którego opracowania i uchwalenia został wezwany, aby móc uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242 -244 u.f.p.

Jednakże za niestandardową uznać należy procedurę, która stosowana jest w przypadku Gminy Łagów w związku z dwukrotnym już wezwaniem do opracowania programu naprawczego wystosowanym przez RIO w Kielcach do kolejnych organów j.s.t. w związku z

ich zmianą po wyborach samorządowych. Celem takiego działania było udzielenie przez organ nadzoru wsparcia gminie w skomplikowanej sytuacji finansowej w jakiej się znalazła.

Uwzględniając tę nieuregulowaną w u.f.p. już zastosowaną przez organ nadzoru i organ stanowiący procedurę w ocenie S.O. przyjęć należy to stanowisko, iż dozwolone jest również odstępianie od zasady pierwszeństwa wykładni językowej i zastosowanie wykładni celowościowej przy interpretacji zapisu art. 240 a ust. 4 u.f.p. Trzymanie się ściśle literalnego brzmienia tego przepisu, przy uwzględnieniu dobrej woli organów j.s.t., pragnących przyspieszyć procedurę złożenia wniosku o pożyczkę z budżetu państwa, powodowałoby założenie a priori, że przedstawiony program naprawczy uzyska negatywną opinię w związku z czym uchwała budżetowa oraz uchwała w sprawie w.p.f. są wadliwe- naruszające ten przepis.

To organy j.s.t. posiadają największą wiedzę na temat gospodarki finansowej danej jednostki, mając możliwość rzetelnej i realnej oceny możliwości podjęcia w/w uchwał w oparciu o uchwalony program naprawczy w celu jak najszybszego doprowadzenia do prawidłowego funkcjonowania jednostki w aspekcie finansowym.

A zatem w ocenie S.O. podjęcie uchwały budżetowej i uchwały WPF przed uzyskaniem opinii o PPN uznać należy za zdarzenia odrębne objęte nadzorem prawnym RIO nad tymi uchwałami. W zakresie działalności nadzorczej RIO w Kielcach znajduje się zaopiniowanie PPN. Zdaniem S.O. dopiero wydanie negatywnej opinii o uchwalonym programie postępowania naprawczego może – zgodnie z art. 240 a ust. 4 u.f.p. - stanowić podstawę do uchylecia tychże uchwał. W tym miejscu podkreślić należy, iż z analizowanych przez Skład Orzekający dokumentów w tym w szczególności z w.w. pisma wynika, że niezachowanie przez Gminę Łagów relacji, o której mowa w art. 242-244 u.f.p. dotyczy jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego to jest na dzień 23.07.2024 – z zastrzeżeniem uwagi nr 2.

Nadmienić należy też, że w dniu podjęcia przez Skład Orzekający niniejszej uchwały nie jeszcze upłynął termin badania zarówno uchwały Nr V/22/24 w sprawie wieloletniej prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2050 jak też uchwały Nr V/23/24 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 rok (termin ten upływa dopiero z dniem 29 sierpnia 2024 r.)

Podkreślenia wymaga też to, że zgodnie z par. 3 w.w. rozporządzenia złożenie wniosku o pożyczkę warunkowane jest dołączeniem do tego wniosku zarówno aktualnej uchwały budżetowej obowiązującej na rok, w którym składany jest wniosek jak również uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej z uwzględnieniem wnioskowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa. Zaistniała sytuacja mimo nie zachowania kolejności czynności wskazanych w art. 240a ust. 4 u.f.p. stworzyła możliwość zweryfikowania założeń PPN z treścią już podjętych uchwał: budżetowej i WPF.

W ramach tej weryfikacji Skład Orzekający dokonał analizy zgodności PPN stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr V/21/24 z podjętymi w tym samym dniu uchwałami Nr

V/22/24 w sprawie wieloletniej prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2050 oraz Nr V/23/24 w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 rok.

W budżecie Gminy Łagów zakładany jest deficyt w kwocie 13.075.244,56 zł (w ty deficyt w części majątkowej w kwocie 5.922.844,90 zł i deficyt w części bieżącej 7.152.399,66 zł).

Jak wynika z załącznika Nr 5 do uchwały budżetowej planowany jest przychód z pożyczki w kwocie 52.249.561,25 zł oraz rozchody w kwocie 39.174.316,69 zł.

Planowanym źródłem sfinansowania deficytu budżetu 2024 r. oraz rozchodów (w kwocie 39.174.316,69 zł. odpowiadającej istniejącemu zadłużeniu Gminy Łagów z tytułu zaciągniętych długoterminowych kredytów i wyemitowanych obligacji wymienionym w PPN str. 21 oraz w w.w. piśmie) jest zatem pożyczka z budżetu państwa.

PPN zakładający ubieganie się o pożyczkę w kwocie 52.249.561,25 zł odpowiada założeniom uchwały budżetowej na 2024 rok (z zastrzeżeniem uwagi nr 4).

Skład Orzekający przeanalizował również PPN w zakresie zgodności z założeniami uchwały Nr V/22/24 w sprawie wieloletniej prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2024-2050 nie stwierdzając w tym zakresie żadnych rozbieżności. Nadmienić należy, że w 2025 roku zakładane są dochody majątkowe w kwocie 19.769531,95 zł finansowane w całości z dotacji przeznaczonych na inwestycje, co w ocenie Składu Orzekającego uzasadnia wyższe niż w latach poprzednich planowane dochody ogółem.

Ponadto zarówno z WPF jak też z tabeli 41 str 58-59 PPN wynika, że relacja o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. pozostanie nieprawidłowa nie tylko w 2024 roku ale również w latach 2026-2031.

Tym bardziej na podkreślenie zasługuje to, że każda zmiana uchwał: budżetowej i w sprawie w.p.f. (w 2024 roku i w dalszych latach prognoz WPF) powinna być dokonywana z uwzględnieniem zgodności z założeniami PPN w szczególności co do zakładanego dodatniego wyniku budżetu począwszy od 2025 roku, co pozwoli na systematyczną spłatę pożyczki. Jedyne systematyczne działania oszczędnościowe, zachowanie dyscypliny finansów publicznych oraz działanie organów Gminy Łagów zgodne z prawem i podjętymi w.w. uchwałami pozwolą w ocenie Składu Orzekającego na unormowanie sytuacji finansowej i spłatę zobowiązania w postaci pożyczki z budżetu państwa.

Uwagi:

1/ Zgodnie z art. 240 a ust. 3 pkt. 2 ufp. PPN zawiera plan przedsięwzięć naprawczych (wraz z harmonogramem ich wprowadzania) zmierzających do usunięcia zagrożenia dla realizacji zadań publicznych jednakże plan ten i efekty finansowe jego realizacji w żadnej mierze nie umożliwiają skutecznego doprowadzenia do całkowitej naprawy do roku 2026 finansów Gminy Łagów w tym do zachowania relacji określonej w art. 242-244 u.f.p.

Plan przedsięwzięć naprawczych zakładanych po stronie dochodowej i wydatkowej pozwoli na uzyskanie efektów finansowych : w 2024 roku w kwocie 2.471.487 zł w 2025 roku

4.831.806 zł i w 2026 roku 5.200.842 zł – co łącznie daje efekt oszczędnościowy w kwocie 12.504.135 zł.

Dlatego w ocenie Składu Orzekającego zważywszy na konieczność sfinansowania urealnionego wyniku budżetu 2024 roku (deficytu w wysokości 13.075.244,56 zł w tym deficytu w części majątkowej budżetu w kwocie 5.922.844,90 zł i w części bieżącej w kwocie 7.152.399,66 zł) jak też konieczność uregulowania istniejących zobowiązań wymagalnych (na koniec II kw. 2024 rok wynoszących 7.507.346,57 zł) niezbędna jest dla dalszego funkcjonowania Gminy Łagów pomoc finansowa w postaci udzielenia pożyczki z budżetu państwa.

2/ zgodnie z art. 240 a ust. 5 pkt 1 ufp. jednostka samorządu terytorialnego nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

Jak wynika z w.w. pisma z pożyczki z budżetu państwa finansowaniu podlegałyby m.in. deficyt budżetu 2024 roku w kwocie 13.075.244,56 zł wynikający z wydatków bieżących w kwocie 7.152.399,66zł oraz z wydatków majątkowych w łącznej kwocie 5.922.844,90zł, w tym:

- a) z tytułu zwrotu wpłaty Samorządowej Inicjatywy Mieszkaniowej (SIM) w kwocie 3 000 000 zł
- b) z tytułu zwrotu dofinansowania (dotacje) do budowy dróg UW w kwocie 586 218 zł
- c) z tytułu wieloletnich przedsięwzięć majątkowych ujętych w tabeli nr. 36 str. 45-49 na kwotę łączną 1.658.326,91 zł
- d) z tytułu rocznych wydatków majątkowych ujętych w tabeli nr. 36 str. 45-49 w kwocie łącznej 678.299,99 zł

W.w. pismo zawiera szczegółowy wykaz zadań majątkowych dla których zaplanowane jest dofinansowanie z pożyczki z budżetu państwa. Umowy na zadania realizowane przez Gminę Łagów zwarte zostały przed podjęciem realizacji PPN. Natomiast 2 zadania podlegające finansowaniu z pożyczki są realizowane przez Związek Gmin Gór Świętokrzyskich, który otrzymał promesę z Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych. Jak wynika z w.w. pisma str 5 - 7 zadania te są zaplanowane w załączniku nr 3 uchwały budżetowej poz 15. i 16. (wyjaśnienia dot. konieczności zrealizowania tych zadań zawiera w.w pismo).

3/ Z uwagi na to, że deficyt budżetu Gminy Łagów planowany na 2024 r. wynika również z konieczności finansowania z pożyczki niektórych zadań inwestycyjnych zarówno rocznych jak i wieloletnich, które uwzględnione zostały w załączniku Nr 3 i 4 uchwały budżetowej na 2024 rok w ocenie Składu Orzekającego konieczne jest uwzględnienie kwot dofinansowania z pożyczki dla poszczególnych zadań (wyszczególnionych w w.w. piśmie) w uchwale budżetowej na 2024 rok w celu zapewnienia w tym zakresie zgodności PPN z tą uchwałą, co wymaga dokonania stosownej zmiany załączników Nr 3 i 4 do uchwały Nr V/23/24 a ponadto treści par. 4 tej uchwały.

4/ W celu uzyskania możliwości złożenia wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa konieczne jest podjęcie przez Radę Miejską w Łagowie uchwały o zaciągnięciu pożyczki oraz złożenie przez Burmistrza Miasta i Gminy w Łagowie wniosku o którym mowa w art. 91 ust. 2 u.fp.

Mając na względzie powyższe ustalenia postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) Radzie Miejskiej w Łagowie 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

Ewa Midura