



## **Uchwała Nr 63/V/2021**

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

**25 lutego 2021 r.**

**w sprawie uchwały Nr XXII/214/21 Rady Gminy Brenna z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022 oraz przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2, 3 i 7 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwala, co następuje:**

#### **§ 1.**

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXII/214/21 Rady Gminy Brenna z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022 oraz przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022 z powodu istotnego naruszenia art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), polegającego na opracowaniu i uchwaleniu programu postępowania naprawczego Gminy Brenna bez uprzedniego wezwania przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXII/214/21 Rady Gminy Brenna z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022 oraz przyjęcia programu

postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 9 lutego 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Gminy Brenna i przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu na swym posiedzeniu w dniu 25 lutego 2021 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.). W posiedzeniu wziął udział Wójt Gminy Brenna oraz osoby działające na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta: Skarbnik Gminy Brenna i przedstawicielka podmiotu opracowującego projekt programu postępowania naprawczego.

Po wysłuchaniu wyjaśnień złożonych przez reprezentantów jednostki samorządu terytorialnego i po dokonaniu analizy treści przedłożonej do badania uchwały organu stanowiącego Gminy Brenna, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach postanowiło o stwierdzeniu nieważności tego aktu.

Podstawą podjętej uchwały Kolegium Izby był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 8 lutego 2021 r. Rada Gminy Brenna podjęła uchwałę Nr XXII/214/21 w sprawie uchylenia uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022 oraz przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 roku, poz. 713 ze zm.) oraz art. 240a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.). W treści uchwały zawarto zapisy w następującym brzmieniu:

„§ 1. Uchyła się uchwałę Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022.

§ 2. Uchwala się program postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Brenna.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”.

Do uchwały załączono w ramach załącznika Nr 1:

- program postępowania naprawczego, liczący 85. stron,
- projekt uchwały Rady Gminy Brenna w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Brenna na lata 2021-2031 obejmujący: sentencję uchwały, część tabelaryczną oraz objaśnienia przyjętych wartości.

We wprowadzeniu zamieszczonym w treści programu postępowania naprawczego, przyjętego uchwałą Nr XXII/214/21 Rady Gminy Brenna z dnia 8 lutego 2021 r. wskazano, że podjęcie przedmiotowego programu jest konsekwencją wezwania do opracowania takiego programu sformułowanego przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 2 września 2020 r. uchwałą Nr 336/XX/2020. Przyjęty na tej podstawie ówczesny program postępowania naprawczego Gminy Brenna, zawarty w uchwale Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. obejmujący okres lat 2020-2022, został negatywnie zaopiniowany przez I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 4200/I/162/2020 z dnia 17 listopada 2020 r. i nie mógł być realizowany. Z tych względów w nowym dokumencie wskazano, że *„W związku z powyższym władze Gminy Brenna postanowiły o zaktualizowaniu treści i założeń programu postępowania naprawczego Gminy Brenna i przedstawieniu go celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.”.* W treści przedłożonego organowi nadzoru programu zamieszczono również zapis informujący, że przedłożony *„...dokument jest wyrazem realizacji ww. działania. Celem programu jest wskazanie działań, których efektem będzie poprawa sytuacji finansowej Gminy. Na podstawie diagnozy kondycji finansowej jednostki, sporządzono program postępowania naprawczego, który zgodnie z art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych zawiera:*

*1. analizę finansów Gminy wraz z określeniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;*

*2. indywidualny plan naprawczy, wraz z harmonogramem wprowadzania poszczególnych przedsięwzięć;*

*3. określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych przedsięwzięć wraz z przedstawieniem sposobu ich obliczania.”.*

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) 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. Przepis ten przewiduje w sposób jednoznaczny następujące przesłanki konieczne do wszczęcia programu postępowania naprawczego: brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zagrożenie realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. W związku z powyższym brak możliwości uchwalenia którejkolwiek z wymienionych wyżej uchwał stanowi jedną z wymaganych przesłanek do uruchomienia procedury opracowania takiego programu, natomiast niezbędne jest równocześnie wykazanie istnienia stanu zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Ponieważ przesłanka ta ma charakter niedookreślony należy dokonać jej analizy i oceny w szerokim aspekcie, a w szczególności opierając się na różnorodnych danych finansowych, takich jak w szczególności: możliwość spełnienia relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, stan zobowiązań (w tym wymagalnych), obciążenie budżetu nadmiernymi spłatami zaciągniętych zobowiązań czy też zaniechanie regularnej ich spłaty. Zagrożenie to winno przyjąć również wymiar indywidualny, w postaci wskazania konkretnych obszarów, w których występują takie niebezpieczeństwa dotyczące zakłócenia realizacji zadań publicznych. Ocena i analiza tych ustawowych przesłanek stanowi obligatoryjny wymóg związany z koniecznością podjęcia ewentualnej decyzji o potrzebie opracowania i uchwalenia takiego programu postępowania naprawczego, jednakże nie może być ona dokonana przez jednostkę samorządu terytorialnego samoistnie, poza zakresem wskazanym przez ustawodawcę dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Z przytoczonego przepisu wynika wyraźnie i jednoznacznie, że w sytuacji zaistnienia ustawowych przesłanek wyspecyfikowanych w art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych - to 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. Reasumując należy stwierdzić, że bez uprzedniego ww. wezwania, dokonanego przez kolegium izby, opracowanie i uchwalenie takiego programu nie może być prawnie skuteczne.

Z powyższych względów badana uchwała Nr XXII/214/21 Rady Gminy Brenna z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022 oraz przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022 jest dotknięta istotną wadą prawną, polegającą na jej podjęciu bez wymaganego ustawą o finansach publicznych wezwania – w tym przypadku przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - do opracowania i uchwalenia takiego programu.

Należy wyraźnie podkreślić, że powoływanie się - we wprowadzeniu zamieszczonym w treści załączonego do badanej uchwały programu postępowania naprawczego - na wezwanie tut. Kolegium do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna, które było zawarte w uchwale Nr 336/XX/2020 z dnia 2 września 2020 r., jest bezprzedmiotowe i nieskuteczne albowiem wezwanie to zostało już prawnie skonsumowane, gdyż na jego podstawie został uchwalony program postępowania naprawczego tej jednostki samorządu terytorialnego na mocy uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022. Program ten został jednakże negatywnie zaopiniowany przez I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 4200/I/162/2020 z dnia 17 listopada 2020 r. Wobec faktu niezłożenia przez Gminę Brenna odwołania od wydanej opinii stała się ona prawomocna w miesiącu grudniu 2020 r. i tym samym podjęty program postępowania naprawczego nie mógł być wdrożony do realizacji. Bardzo istotną w tej sprawie jest również okoliczność polegająca na tym, że z dniem 31 grudnia 2020 r. zakończył się rok budżetowy i nie było, w związku z jego upływem, faktycznych możliwości zastosowania procedury zamieszczonej w art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych, która jest wdrażana w przypadku m.in. wydania negatywnej opinii o uchwalonym programie postępowania naprawczego.

Z powyższych względów w ocenie Kolegium Izby należy przyjąć, że z początkiem nowego roku budżetowego – tj. roku 2021 - na Gminie Brenna ciąży prawny wymóg posiadania uchwalonego budżetu i odpowiednio z nim skorelowanej wieloletniej prognozy finansowej. Z danych posiadanych w tut. Izbie, z informacji zawartych w badanej uchwale podjętej przez Radę Gminy Brenna oraz z wyjaśnień przedstawicieli tej jednostki, tj. Wójta i Skarbnika Gminy wynika jednoznacznie, że nie ma obecnie możliwości uchwalenia zarówno budżetu na rok 2021, jak wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W związku z brakiem możliwości uchwalenia takich aktów Kolegium Izby stwierdziło, że należy ponownie dokonać oceny konieczności opracowania aktualnego programu postępowania

naprawczego, jednakże z uwzględnieniem wszystkich przesłanek i wymogów zawartych w art. 240a ustawy o finansach publicznych, w tym również w przedmiocie rozważenia przez organ nadzoru konieczności sformułowania ponownego wezwania Gminy Brenna do opracowania i uchwalenia takiego programu. Ponieważ badaną uchwałą Nr XXII/214/21 z dnia 8 lutego 2021 r. Rada Gminy Brenna przyjęła taki program bez wymaganego wcześniejszego wezwania do jego opracowania i uchwalenia przez Kolegium tut. Izby, zaistniała konieczność wyeliminowania podjętej uchwały z obrotu prawnego.

Z powyższych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach było zobligowane do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/214/21 Rady Gminy Brenna z dnia 8 lutego 2021 r. w sprawie uchylecia uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022 oraz przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022 z powodu istotnego naruszenia art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), polegającego na opracowaniu i uchwaleniu programu postępowania naprawczego Gminy Brenna bez uprzedniego wezwania przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej