

**Uchwała Nr 38/197/2014  
z dnia 18 grudnia 2014 r.  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
w składzie:**

- |  |                                  |
|--|----------------------------------|
| <b>1/ Beata Kaczmarek</b>                | <b>8/ Józefa Lucyna Michejda</b> |
| <b>2/ Ewa Śpionek</b>                    | <b>9/ Bogusław Wenus</b>         |
| <b>3/ Iwona Kopczyńska</b>               | <b>10/ Grażyna Kos</b>           |
| <b>4/ Anna Kaźmierczak</b>               | <b>11/ Barbara Polowczyk</b>     |
| <b>5/ Wojciech Nowereńczuk</b>           | <b>12/ Paweł Dobrzyński</b>      |
| <b>6/ Bogdan Łągwa</b>                   | <b>13/ Małgorzata Michałek</b>   |
| <b>7/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska</b> | <b>14/ Roman Drozdowski</b>      |

Po rozpatrzeniu w dniu 18 grudnia 2014 roku **Uchwały nr LIV/343/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 21 listopada 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2014-2030**, doręczonej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 1 grudnia 2014 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

Stwierdza nieważność Uchwały nr LIV/343/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 21 listopada 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2014-2030, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226 ust.1 oraz art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), w związku z nierealistycznym ustaleniem dochodów, wydatków oraz rozchodów budżetu, w szczególności w zakresie:

1. dochodów z tytułu: podatku od nieruchomości, sprzedaży majątku, opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości tytułem kosztów przygotowania przyłącza gazu ziemnego do eksploatacji oraz tytułem udziału finansowego w budowie gazociągu i przyłączy gazu ziemnego, dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, sprzedaży gazu ziemnego,
2. wydatków majątkowych na poziomie niezabezpieczającym potencjalnych zobowiązań Gminy wynikających z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy dzierżawy nieruchomości z dnia 24 października 2014 roku,
3. spłat pożyczek podlegających, na mocy art. 243 ust.3 ustawy o finansach publicznych, ustawowemu wyłączeniu z relacji określonej w art. 243 ust.1 ustawy.

## Uzasadnienie

Uchwała nr LIV/343/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 21 listopada 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2014-2030, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 1 grudnia 2014. W stosunku do przedmiotowej Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze, zapraszając na posiedzenia w dniach 11 i 18 grudnia 2014 roku, przedstawicieli jednostki. Przedstawiciele jednostki nie uczestniczyli we wskazanych posiedzeniach Kolegium.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że Gmina Daszyna założyła w wieloletniej prognozie finansowej dochody związane z inwestycją pn. „Budowa lokalnej infrastruktury gazu ziemnego”, w tym:

- dochody bieżące uzyskane od właścicieli nieruchomości tytułem kosztów przygotowania przyłącza gazu ziemnego do eksploatacji w kwocie 1.170.250,00 zł, podczas gdy z ustaleń kontroli doraźnej przeprowadzonej przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w Gminie Daszyna (zakończonych w listopadzie 2014 roku) wynika, że wysokość dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej, ustalona na podstawie zawartych umów stanowi 451.000,00 zł, w tym: 51.000,00 zł z tytułu 17 umów zawartych z osobami fizycznymi (17 x 3.000,00 zł) oraz 400.000,00 zł z tytułu umowy nr 11/2014 z dnia 4 marca 2014 roku, zawartej z Zakładem Karnym w Garbalinie. Natomiast z informacji złożonej przez Wójta Gminy Daszyna w piśmie z dnia 17 grudnia 2014 roku, wynika że z powyższego tytułu Gmina powinna uzyskać do końca 2014 roku dochody w kwocie w kwocie 437.000,00 zł,
- dochody majątkowe uzyskane od właścicieli nieruchomości tytułem udziału finansowego w budowie gazociągu oraz przyłączy gazu ziemnego w kwocie 2.065.563,01 zł, podczas gdy w toku kontroli ustalono, że należność Gminy ze wskazanych tytułów wynosi 1.334.813,01 zł, w tym: 34.000,00 zł z tytułu 17 umów zawartych z osobami fizycznymi (17 umów x 2.000,00 zł) oraz 1.300.813,01 zł wpłata netto Zakładu Karnego w Garbalinie (umowa nr 11/2014 z dnia 4 marca 2014 roku). Natomiast z informacji złożonej przez Wójta Gminy Daszyna w piśmie z dnia 17 grudnia 2014 roku, wynika że z wpłat od osób fizycznych do budżetu Gminy wpłynie w 2014 roku kwota 37.000,00 zł, co łącznie z wpłatą Zakładu Karnego stanowi 1.337.813,01 zł.

W 2014 roku, jak również w kolejnych latach objętych prognozą założono dochody oraz wydatki związane ze sprzedażą gazu, których wykonanie wiąże się z realizacją i zakończeniem zadania pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”. W związku z powyższym należy wskazać, że prowadzone w lutym i marcu 2014 roku, przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, postępowanie oparte na zarzucie dotyczącym planowania przez Gminę Daszyna dochodów oraz wydatków dotyczących sprzedaży gazu ziemnego, w sytuacji udzielenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki promesy koncesji na dystrybucję paliw gazowych na rzecz Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Daszyna Sp. z o.o., zostało umorzone w dniu 5 marca 2014 roku, m.in., w efekcie oświadczenia złożonego przez p.o. Wójta Gminy Daszyna, odnośnie działań planowanych celem pozyskania przez Gminę Daszyna koncesji na obrót gazem, w wyniku

czego wybudowana infrastruktura miała być administrowana przez spółkę komunalną, a dochody uzyskiwane ze sprzedaży gazu oraz ponoszone z tego tytułu wydatki, stanowić miały dochody oraz wydatki budżetu Gminy. Przy powyższym należy podnieść, że formalna możliwość przyznania koncesji na rzecz gminy, została potwierdzona przez Dyrektora Departamentu Rynku Paliw Gazowych i Ciekłych Urzędu Regulacji Energetyki, w piśmie z dnia 19 lutego 2014 roku, skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Natomiast w toku kontroli doraźnej ustalono, w oparciu o dokumenty źródłowe, że na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 25 września 2014 roku, o sygnaturach: DPG/154/22132/W/OŁO/2014/KK oraz OPG/274/22132/W/OŁO/2014/KK, koncesje na dystrybucję oraz na obrót paliwami gazowymi zostały udzielone nie Gminie Daszyna, a Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Daszyna Sp. z o.o.

W 2014 roku Gmina Daszyna zaplanowała dochody w kwocie 395.249,00 zł z tytułu dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, przyznanej na podstawie umowy dotacji nr 339/OA/D/2011 z dnia 30 grudnia 2011 roku. Jak ustalono na podstawie dokumentacji źródłowej, w trakcie kontroli doraźnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, pismem sygn. WF/679/RU/440/0463/11-004/14 z dnia 17 stycznia 2014 roku, doręczonym do Urzędu Gminy Daszyna w dniu 24 stycznia 2014 roku poinformował o wypowiedzeniu umowy dotacji w terminie 15 dni od dnia doręczenia niniejszego pisma.

Ponadto Gmina Daszyna założyła w 2014 roku dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych w kwocie 617.170,00 zł, przy ich wykonaniu w 2013 roku w kwocie 160.727,10 zł. Powyższe wynikało z faktu, że w poprzednich latach grunty sklasyfikowane jako grunty rolne, na których prowadzona była działalność gospodarcza w zakresie wydobycia kruszywa naturalnego, opodatkowane były podatkiem rolnym. Gmina zamierzała przeprowadzić postępowania podatkowe celem opodatkowania wskazanych gruntów podatkiem od nieruchomości, w tym za lata 2009-2013, oraz wyegzekwować należny podatek. Jednakże w trakcie kontroli ustalono, że w wyniku przeprowadzonych postępowań podatkowych wymierzono za lata ubiegłe podatek od nieruchomości, na których były zlokalizowane żwirownie, w kwocie 100.347,00 zł. Z tego samego tytułu nastąpił wzrost podatku na rok 2014 o 73.445,00 zł. Natomiast z informacji złożonej przez Wójta Gminy Daszyna w piśmie z dnia 16 grudnia 2014 roku, wynika że stan należności Gminy Daszyna z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych (przypisy minus odpisy) wynosi 415.519,46 zł.

Gmina Daszyna zaplanowała w 2014 roku dochody z tytułu sprzedaży majątku w kwocie 4.249.570,00 zł. Natomiast wykonanie dochodów Gminy Daszyna z tytułu sprzedaży majątku, potwierdzone przez Wójta Gminy Daszyna, w piśmie z dnia 17 grudnia 2014 roku, wynosi 3.737.502,00 zł.

W 2014 roku Gmina Daszyna zaplanowała dochody majątkowe w kwocie 12.237.400,00 zł tytułem dotacji na zadanie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna, w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią ciepłą, gazową i elektryczną na terenie gm. Daszyna”, w tym: w kwocie 3.482.520,00 zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz w kwocie 8.754.880,00 zł z

Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec. Wydatki majątkowe zaplanowano na zadanie w kwocie 14.726.397,51 zł. Odnośnie powyższego należy wskazać, że Kolegium Izby w dniu 22 października 2014 roku umorzyło postępowanie nadzorcze dotyczące Uchwały Nr LII/335/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 16 września 2014 roku w sprawie zmiany w budżecie gminy Daszyna na 2014 rok oraz w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna, prowadzone w związku z pismem Zastępcy Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Łodzi, skierowanym do Gminy Daszyna, z którego wynikało, że Zarząd Funduszu, na posiedzeniu w dniu 19 września 2014 roku, nie rozpatrzył pozytywnie, a tym samym nie skierował na posiedzenie Rady Nadzorczej wniosku o udzielenie dofinansowania zadania pn. „Budowa wysokoprężnego układu kogeneracyjnego w infrastrukturze publicznej – pilotażowa lokalna elektrociepłownia na biomasę w centralnej Polsce”. W toku postępowania nadzorczego do Izby wpłynęło pismo z dnia 15 października 2014 roku, w którym p.o. Wójta Gminy Daszyna wskazał, że Gmina Daszyna jest w trakcie przygotowywania dokumentów do WFOŚiGW w Łodzi, niezbędnych do dalszego procedowania wniosku w ramach przedmiotowej inwestycji. Ponadto Kolegium zważyło, że nadzorowane uchwały zostały podjęte w dniu 16 września 2014 roku, podczas gdy posiedzenie, na którym Zarząd WFOŚiGW w Łodzi nie rozpatrzył pozytywnie wniosku o udzielenie dofinansowania zadania pn. „Budowa wysokoprężnego układu kogeneracyjnego w infrastrukturze publicznej – pilotażowa lokalna elektrociepłownia na biomasę w centralnej Polsce”, odbyło się w terminie późniejszym, tj. w dniu 19 września 2014 roku. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło wówczas umorzyć wszczęte postępowanie nadzorcze. Jednocześnie Kolegium zwróciło uwagę na konieczność przeanalizowania możliwości Gminy Daszyna w zakresie realizacji dochodów oraz wydatków majątkowych, zaplanowanych w związku z zadaniem pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna, w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią ciepłą, gazową i elektryczną na terenie gm. Daszyna”. Stanowisko Zarządu WFOŚiGW w Łodzi pozostawało w bezpośrednim związku z możliwością uzyskania przez Gminę Daszyna, planowanego dofinansowania zadania przez Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec. Stanowiąca przedmiot niniejszego rozstrzygnięcia Uchwała Nr LIV/343/2014 podjęta została w dniu 21 listopada 2014 roku, tj. po powzięciu przez Gminę Daszyna informacji odnośnie wyżej przytoczonego stanowiska Zarządu WFOŚiGW w Łodzi z dnia 19 września 2014 roku, przy czym, Gmina Daszyna nie podjęła żadnych udokumentowanych czynności potwierdzających możliwość otrzymania dofinansowania ze strony WFOŚiGW w Łodzi, jak również, mających na celu aneksowanie umowy z dnia 6 marca 2013 roku w sprawie dofinansowania zadania środkami Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec, w zakresie przesunięcia terminu wypłaty dotacji oraz zmiany źródeł finansowania inwestycji.

Ponadto, począwszy od 2015 roku, Gmina Daszyna założyła zwiększone dochody z tytułu podatku od nieruchomości, w każdym z kolejnych lat o 300.000,00 zł, w związku z planowanym powstaniem na terenie Gminy farm wiatrowych (12 wiatraków x 25.000,00 zł). Natomiast wobec braku realizacji przedsięwzięcia w 2014 roku, zwiększony podatek od nieruchomości, przynajmniej w zakresie dotyczącym budowli, w 2015 roku nie zostanie

osiągnięty, ponieważ art. 6 ust.2 ustawy z dnia z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., nr 894 ) stanowi, że jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem.

Konkludując Kolegium Izby wskazało, że jednostka nie ma możliwości zrealizowania wyżej opisanych dochodów oraz wydatków, co wynika, m.in., z faktycznego ich wykonania, wysokości przysługujących Gminie należności, utraty źródeł dochodów w postaci dotacji, jak również otrzymania koncesji na obrót oraz sprzedaż gazu przez spółkę komunalną, która środki pozyskiwane w wyniku sprzedaży gazu, jak również związane z tym koszty, będzie ewidencjonować, jako własne przychody oraz koszty.

Kolegium Izby ustaliło ponadto, że w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna, jako kwota spłat pożyczek podlegających w roku 2014, na mocy art. 243 ust.3 ustawy o finansach publicznych, ustawowemu wyłączeniu przy ustalaniu relacji określonej w art. 243 ust.1 ustawy, została wykazana kwota 364.994,49 zł. Natomiast w toku kontroli ustalono, że pożyczka z Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 364.994,49 zł, została udzielona Gminie Daszyna na wyprzedzające finansowanie zadania pn. „Roboty budowlane wykończeniowe w hali sportowej w Daszynie”, stosownie do umowy o przyznanie pomocy nr 00254-6922-UM0504151/11 w ramach PROW na lata 2007 – 2013 z dnia 21 marca 2012 roku, która została rozwiązana przez Urząd Marszałkowski w Łodzi z dniem 13 maja 2013 roku, o czym Gmina Daszyna została poinformowana na podstawie pisma z dnia 23 maja 2013 roku, sygn. UM05-6922-UM0504151/11 FRI.042.1.164.2011.BM. W efekcie Bank Gospodarstwa Krajowego, po uzyskaniu informacji o rozwiązaniu umowy nr 00254-6922-UM0504151/11, wystosował do Gminy Daszyna pismo, doręczone w dniu 10 września 2014 roku, stanowiące wezwanie do spłaty kapitału wraz z ustawowymi odsetkami. Powyższe oznacza, że Gmina Daszyna wykazała w 2014 roku nieprawidłowe kwoty spłat pożyczek podlegających wyłączeniu przy obliczaniu wskaźnika spłaty zadłużenia, co przełożyło się na nieprawidłowe ustalenie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w wieloletniej prognozie finansowej Gminy zostało zapisane zadanie pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie 2014-2021 oraz zakup dzierżawionego gruntu w 2021 roku”. W wyniku realizacji wskazanego zadania Gmina Daszyna zawarła w dniu 24 października 2014 roku akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14, na mocy którego dokonała sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych na rzecz Magellan S.A., z jednoczesnym zobowiązaniem się do ich wydzierżawienia (co nastąpiło na mocy umowy dzierżawy nieruchomości z dnia 24 października 2014 roku) oraz nabycia tych nieruchomości w terminie do dnia 29 października 2021 roku (§ 5 aktu notarialnego – przedwstępna umowa sprzedaży nieruchomości na rzecz Gminy). Z § 7 aktu notarialnego wynika, że w przypadku przedterminowego rozwiązania umowy dzierżawy nieruchomości, Magellan S.A. ma prawo złożyć Gminie oświadczenie wzywające do niezwłocznego zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości stanowiących przedmiot dzierżawy, a Gmina Daszyna ma obowiązek zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości w terminie 30 dni od dnia otrzymania oświadczenia. Jednocześnie w latach

2015-2020 w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna nie zostały zabezpieczone wydatki majątkowe w wysokości równej cenie wynikającej z przedwstępnej umowy sprzedaży nieruchomości, co zdaniem Kolegium Izby oznacza brak zabezpieczenia środków celem zapewnienia konieczności ewentualnej realizacji § 7 aktu notarialnego z dnia 24 października 2014 roku.

W tym stanie faktycznym, w ocenie Kolegium Izby, badana Uchwała narusza art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego; dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu; kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust.3. Ponadto badana Uchwała narusza art. 243 ustawy o finansach, w wyniku nieprawidłowego ustalenia relacji, o których mowa w przywołanym przepisie.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**