

Uchwała Nr 8/45/2015

z dnia 6 marca 2015 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk

2/ Beata Kaczmarek

3/ Ewa Śpionek

4/ Iwona Kopczyńska

5/ Anna Kaźmierczak

6/ Wojciech Noweńczuk

7/ Bogdan Łągwa

8/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska

9/ Józefa Lucyna Michejda

10/ Bogusław Wenus

11/ Grażyna Kos

12/ Barbara Polowczyk

13/ Paweł Dobrzyński

14/ Roman Drozdowski

Po rozpatrzeniu w dniu 6 marca 2015 roku **Uchwały Nr V/19/2015 Rady Gminy w Daszynie** z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, **Zarządzenia Nr 11/2015 Wójta Gminy Daszyna dnia 27 lutego 2015 roku** w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 oraz **Uchwały Nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie** z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, 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 V/19/2015 Rady Gminy w Daszynie** z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, **Zarządzenia Nr 11/2015 Wójta Gminy Daszyna** dnia 27 lutego 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 oraz **Uchwały Nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie** z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226 oraz art. 72 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), w zw. z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767), z uwagi na nierealistyczne ustalenie: dochodów w latach 2015-2019, źródeł finansowania deficytu w roku 2015, wydatków na przedsięwzięcia majątkowe w latach 2015-2019, wielkości kwoty długu w latach 2015-2021.

Uzasadnienie

W dniu 5 lutego 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała Nr V/19/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030. W stosunku do przedmiotowego aktu zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w dniu 25 lutego 2015 roku. Kolejne posiedzenia w tej sprawie odbyły się w dniach: 4 i 6 marca 2015 roku, obejmując zakresem postępowania zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 dokonane na podstawie: Zarządzenia Nr 11/2015 Wójta Gminy Daszyna z dnia 27 lutego 2015 roku oraz Uchwały Nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku (doręczonych do Izby w dniu 4 marca 2015 roku). W dniach 25 lutego oraz 4 marca 2015 roku w posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uczestniczył przedstawiciel jednostki w osobie Pana Zbigniewa Wojtery - Wójta Gminy Daszyna, przy czym w dniu 4 marca 2015 roku wraz z pełnomocnikiem, a w dniu 6 marca 2015 roku w posiedzeniu Kolegium uczestniczył Pan Mariusz Gralewski - Sekretarz Gminy Daszyna.

W wyniku analizy Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 Kolegium Izby stwierdziło, że Gmina Daszyna założyła uzyskanie w 2015 roku dochodów w kwocie 2.439.800,00 zł z tytułu sprzedaży nieruchomości niezabudowanej o powierzchni 7,77 ha, położonej w Walewie. Stosowanie do wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy Daszyna wraz z pismem datowanym na dzień 5 lutego 2015 roku (wpływ do Izby w dniu 6 lutego 2015 roku), nieruchomość została wyceniona na 2.439.800,00 zł w oparciu o średnią z posiadanych wycen oraz w oparciu o list od potencjalnego inwestora. Z przedstawionego Izbie pisma „*oferta wstępna nabycia nieruchomości*”, załączonego do wyjaśnień Wójta Gminy Daszyna z dnia 3 marca 2015 roku (wpływ do Izby w dniu 4 marca 2015 roku), wynika że Prezes Zarządu firmy InSense sp. z o.o. , działając na rzecz firmy Gur Iplik, składał ofertę nabycia od Gminy Daszyna nieruchomości położonej w Walewie o powierzchni 7,77 ha, za cenę netto 2.439.800,00 zł. Jednocześnie z przywołanego pisma wynika, że „*Warunkiem zakupu ww. nieruchomości jest zwolnienie firmy Gur Iplik z podatku od nieruchomości na okres 10 lat od momentu zakupu oraz zawarcie stosownej umowy sprzedaży w treści uzgodnionej przez strony*”.

Kolegium Izby stwierdziło, że w świetle przyjętych przez Wójta Gminy Daszyna zasad zbycia przedmiotowej nieruchomości, Gmina Daszyna nie miała podstaw do planowania dochodów w kwocie 2.439.800,00 zł, na podstawie listu, który można uznać jedynie za list intencyjny od podmiotu działającego w imieniu potencjalnego nabywcy, obwarowanego niedozwolonymi warunkami, które nie znajdowały oparcia w obowiązujących przepisach. Sprzedaż nieruchomości komunalnych podlega rygorom ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), która w art. 37 ust.1 stanowi, że z zastrzeżeniem ust.2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Powyższe oznacza, że gmina może sprzedać nieruchomość z zastosowaniem odpowiednich procedur przetargowych, w ramach

których nie można stosować instytucji przyrzeczenia czasowego zwolnienia z podatku od nieruchomości. Ponadto zwolnienie z podatku od nieruchomości może zostać wprowadzone wyłącznie w trybie uchwały organu stanowiącego gminy, podjętej na podstawie art. 7 ust.3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.), przy czym wskazane zwolnienie powinno nosić charakter przedmiotowy. W efekcie Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Daszyna na lata 2015-2030 narusza art. 226 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna założono wydatki na przedsięwzięcia majątkowe, w tym, m.in.:

- 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, elektryczną i gazową na terenie gm. Daszyna)”, z czego: w 2015 roku w kwocie 2.700.000,00 zł, w 2016 roku w kwocie 4.804.880,00 zł oraz w 2017 roku w kwocie 4.000.000,00 zł,
- na zadanie pn. „Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie”, z czego: w 2015 roku w kwocie 100.000,00 zł oraz w 2016 roku w kwocie 850.000,00 zł,
- na zadanie pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”, z czego: w roku 2015 w kwocie 3.167.254,49 zł, w 2016 roku w kwocie 4.571.000,00 zł, w 2017 roku w kwocie 4.800.000,00 zł, w latach 2018-2019 po 600.000,00 zł.

W związku powyższym Gmina Daszyna założyła w latach 2016-2019 uzyskanie dochodów z następujących tytułów:

- dotacji z Ministerstwa Gospodarki na przedsięwzięcie 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, elektryczną i gazową na terenie gm. Daszyna)” w kwocie 4.754.880,00 zł (2016 rok) oraz w kwocie 4.000.000,00 zł (2017 rok),
- dotacji z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na przedsięwzięcie pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego” w kwocie 2.150.000,00 zł (2016 rok) oraz w kwocie 2.400.000,00 zł (2017 rok),
- dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na przedsięwzięcie pn. „Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie” w kwocie 800.000,00 zł (2016 rok)
- wpłat na budowę sieci gazowej, w tym: 1.700.000,00 zł (dochody majątkowe) i 450.000,00 zł (dochody bieżące) w 2016 roku, 1.800.000 zł (dochody majątkowe) i 600.000,00 zł (dochody bieżące) w 2017 roku oraz po 400.000,00 zł (dochody majątkowe) i 600.000,00 zł (dochody bieżące) w latach 2018-2019.

W trakcie posiedzenia Kolegium przedstawiciel Gminy Daszyna wskazał, że przedsięwzięcie pn. „Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie” stanowi nowe zadanie, a Gmina nie posiada stosownych dokumentacji, gdyż proces inwestycyjny dopiero będzie

rozpoczynany. Ponadto przedstawiciel Gminy Daszyna stwierdził, że nie zna wielkości nakładów na przedsięwzięcie 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, elektryczną i gazową na terenie gm. Daszyna)”.

Kolegium Izby uwzględniając wyjaśnienia składane w toku postępowania przez przedstawicieli Gminy, stwierdziło że jeżeli Gminie nie są znane nakłady na przedsięwzięcia, to nie jest możliwe prawidłowe określenie limitu wydatków na te przedsięwzięcia. Powyższe oznacza, że Gmina Daszyna nie posiada podstaw do prognozowania wydatków inwestycyjnych, których wartość nie została prawidłowo oszacowana, tym samym nie daje podstaw do ustalenia wydatków we właściwych wysokościach, a w konsekwencji do zabezpieczenia środków zapewniających ich finansowanie. W efekcie Kolegium uznało, że nie znajduje również podstaw planowanie dochodów związanych z realizacją przedsięwzięć, w sytuacji gdy nie udokumentowano działań zmierzających do ich pozyskania, poczynając od stosownej dokumentacji pozwalającej na ustalenie wielkości wydatków, a kończąc na złożeniu wniosków o pozyskanie dotacji. Natomiast brak uprawdopodobnienia otrzymania dotacji, w tym na budowę kolejnych etapów gazociągu w latach 2016-2019, oznacza brak zabezpieczenia środków na finansowanie zadania. W konsekwencji nie znajduje podstaw planowanie dochodów na budowę gazociągu tytułem wpłat pozyskanych od zainteresowanych gmin oraz od właścicieli nieruchomości, gdyż ich uzyskanie pozostaje uzależnione od wykonania kolejnych etapów tegoż gazociągu, w tym na terenie Gminy Grabów oraz Gminy Kłodawa, co wymaga zawarcia stosownych porozumień ze wskazanymi jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie powierzenia zadań publicznych, uzyskania środków na finansowanie inwestycji, a dopiero w dalszej perspektywie wyrażenia przez właścicieli nieruchomości woli przyłączenia go gazociągu.

Konkludując Kolegium Izby wskazało, że wydatki na przedsięwzięcia oraz związane z nimi dochody, zostały założone w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna w sposób, który nie spełnia przymiotu realistyczności. Powyższe oznacza, że Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Daszyna na lata 2015-2030 narusza art. 226 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą: dochody bieżące, dochody majątkowe oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a także art. 226 ust.3 ustawy, zgodnie z którym w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia, m.in.: nazwę i cel, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań.

Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna wynika, że deficyt budżetu w kwocie 762.069,00 zł w całości zostanie sfinansowany przychodami z tytułu wolnych środków (poz. 4.2.1 załącznika nr 1 wieloletniej prognozy finansowej), co pozostaje w sprzeczności z postanowieniami uchwały budżetowej, z której wynika, że deficyt zostanie sfinansowany przychodami z tytułu pożyczek długoterminowych. Powyższe oznacza, że

Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Daszyna na lata 2015-2030 narusza art. 226 ust.1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą sposób sfinansowania deficytu.

Kolegium Izby stwierdziło, 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).

W związku powyższym należy wskazać, że zgodnie z art. 72 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania finansów publicznych z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Na mocy § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się również umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy. Natomiast oświadczenia woli Gminy Daszyna oraz firmy Magellan S.A. ukształtowały stosunek zobowiązaniowy, którego treść stanowią uprawnienia oraz obowiązki wynikające z umowy leasingu, unormowanej przepisami kodeksu cywilnego. Z art. 709¹ kodeksu cywilnego wynika, że przez umowę leasingu finansujący zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. W doktrynie oraz praktyce doszło do wyróżnienia kilkunastu rodzajów transakcji leasingowych, wśród których można wymienić leasing finansowany (finansowy), którego szczególną odmianę stanowi leasing zwrotny, polegający na tym, że finansujący kupuje określone dobro od przyszłego korzystającego po to, aby oddać mu to dobro w leasing. Dzięki temu korzystający uzyskuje środki na dalsze prowadzenie lub poszerzenie działalności gospodarczej. W piśmiennictwie wyrażany jest także pogląd, że definicja leasingu z art. 709¹ kc obejmuje również jego zwrotną odmianę, w której finansujący nabywa rzecz od korzystającego, by oddać mu następnie ją do użytku.

W danym przypadku na mocy umowy z dnia 24 października 2014 roku (akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14), firma Magellan S.A. jako finansujący, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, zobowiązała się do nabycia od Gminy Daszyna dwóch nieruchomości gruntowych, by oddać te nieruchomości tej Gminie do używania i pobierania pożytków, a Gmina jako korzystający zobowiązała się do objęcia nieruchomości w dzierżawę

wraz z zobowiązaniem się do zapłaty czynszu oraz do odkupienia tych nieruchomości za cenę 4.567.976,46 zł. Na mocy umowy dzierżawy nieruchomości z dnia 24 października 2014 roku Gmina Daszyna zobowiązała się do uiszczania czynszu dzierżawnego w ratach miesięcznych, w kwocie ogółem brutto 2.462.139,31 zł (netto 2.001.739,28 zł).

Złożone przez Gminę Daszyna oraz finansującego (Magellan S.A.) oświadczenia woli ukształtowały prawa i obowiązki stron odpowiadające umowie leasingu. Świadczenie nazwane czynszem dzierżawnym, płatne w ratach wraz ze świadczeniem w postaci ceny odkupu nieruchomości, jako dodatkową ratą, stanowią należne finansującemu wynagrodzenie pieniężne w rozumieniu art. 709¹ kodeksu cywilnego. Treść przywoływanych umów wskazuje, że rzeczywistym zamiarem stron nie było przeniesienie własności, lecz przepływ środków pieniężnych wynikający z obrotu nieruchomościami, celem pozyskania środków pieniężnych na sfinansowanie potrzeb budżetowych Gminy.

Z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego wynika, że do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się umowy leasingu, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy. Treść umowy dnia 24 października 2014 roku (akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14) wskazuje, że sprzedający poprzez wyzbycie się nieruchomości nabywa aktywa pieniężne zachowując nadal, na zasadach wyłączności, możliwość korzystania z nieruchomości. Kupujący w wyniku przekazania mienia do używania wraz z prawem do pobierania pożytków rezygnuje z korzyści wynikających z dysponowania tą rzeczą w zamian za wynagrodzenie. Tym samym od momentu sprzedaży do chwili odkupu nieruchomości Gmina nie traci kontroli nad przedmiotem sprzedaży a kupujący otrzymuje wynagrodzenie wraz z gwarancją odkupu. Ponadto strony wyłączyły odpowiedzialność firmy Magellan S.A. z tytułu rękojmi za jakiegokolwiek wady fizyczne nieruchomości, a Gmina Daszyna przejęła obowiązek utrzymania nieruchomości w stanie nie pogorszonym przez cały okres dzierżawy.

Tym samym w ocenie Kolegium, pomiędzy Gminą Daszyna a firmą Magellan S.A. doszło do zawarcia umowy leasingu, w której ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na Gminę, jako korzystającego z rzeczy w rozumieniu § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Natomiast planowane wydatki zarówno majątkowe, jak i bieżące, związane z realizacją przedsięwzięcia pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie 2014-2021 oraz zakup dzierżawionego gruntu w 2021 roku” nie zostały ujęte w planowanej kwocie długu wykazanej w wieloletniej prognozie finansowej (poz. 6, poz. 14.2, poz. 14.3, poz. 14.3.2 załącznika nr 1 wieloletniej prognozy finansowej).

W tym stanie faktycznym, w ocenie Kolegium Izby, badana Uchwała narusza art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania spłaty długu oraz art. 72

ustawy w zw. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

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