

**Uchwała Nr 8/46/2015**

**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 Newereńczuk**

**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 rozpoznaniu w dniu 6 marca 2015 roku **Uchwały Nr VI/26/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 stycznia 2015 roku** w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2015 wraz ze zmianami w budżecie gminy dokonanymi na podstawie **Uchwały Nr VII/28/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku** oraz na podstawie Zarządzeń Wójta Gminy Daszyna: **Nr 5/2015 z dnia 31 stycznia 2015 roku, Nr 6/2015 z dnia 2 lutego 2015 roku oraz Nr 10/2015 z dnia 26 lutego 2015 roku**, działając na podstawie art. 12 ust.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 się, że Uchwała Nr VI/26/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2015 wraz ze zmianami w budżecie gminy dokonanymi na podstawie Uchwały Nr VII/28/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku oraz na podstawie Zarządzeń Wójta Gminy Daszyna: Nr 5/2015 z dnia 31 stycznia 2015 roku, Nr 6/2015 z dnia 2 lutego 2015 roku oraz Nr 10/2015 z dnia 26 lutego 2015 roku, zostały podjęte z naruszeniem prawa, tj.: art. 211 ust.1 w zw. z art. 212 ust.1, art. 89 ust.1 oraz art. 242 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), z powodu dokonania, wg stanu na dzień 4 marca 2015 roku, następujących założeń w budżecie Gminy Daszyna na 2015 rok:

1. ustalenia w dochodów w kwocie 2.439.800,00 zł z tytułu sprzedaży majątku bez podstawy prawnej,
2. ustalenia wydatków na inwestycje w kwocie 2.800.000,00 zł bez prawidłowego oszacowania wartości inwestycji oraz zabezpieczenia środków niezbędnych do zapewnienia ich realizacji,
3. ustalenia jako źródeł finansowania planowanego deficytu budżetu przychodów z tytułu kredytów oraz pożyczek, w sytuacji planowania wydatków bieżących wyższych od dochodów bieżących,
4. zaniechania ustalenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, zaplanowanych w budżecie w kwocie 1.979.517,00 zł.

Jednocześnie wskazuje na konieczność usunięcia stwierdzonych naruszeń prawa **w terminie do dnia 30 marca 2015 roku**, poprzez doprowadzenie budżetu do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

### Uzasadnienie

W dniu 5 lutego 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała Nr VI/26/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2015 wraz z Zarządzeniem Nr 5/2015 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31 stycznia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na 2015 rok. W stosunku do przedmiotowych aktów 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 w budżecie dokonane na podstawie: Zarządzenia Nr 6/2015 Wójta Gminy Daszyna z dnia 2 lutego 2015 roku (doręczonego do Izby w dniu 11 lutego 2015 roku), Zarządzenia Nr 10/2015 Wójta Gminy Daszyna z dnia 26 lutego 2015 roku oraz Uchwały Nr VII/28/2015 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 zapisów uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2015 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia 4 marca 2015 roku, Kolegium Izby ustaliło, że podstawowe wielkości budżetu zostały zaplanowane w następujący sposób:

- dochody ogółem: 19.062.797,55 zł, w tym: dochody bieżące 12.307.462,96 zł, dochody majątkowe 6.755.334,59 zł
- wydatki ogółem: 19.824.866,55 zł, w tym: wydatki bieżące 12.587.362,26 zł, wydatki majątkowe 7.237.504,29 zł
- wynik budżetu: (-) 762.069,00 zł
- wynik operacyjny (dochody bieżące minus wydatki bieżące): (-) 279.899,30 zł
- przychody: 4.645.189,37 zł, w tym: pożyczki, kredyty 1.979.517,00 zł, pożyczki na wyprzedzające finansowanie 367.860,31 zł, wolne środki 2.297.812,06 zł
- rozchody: 3.883.120,37 zł, w tym: spłaty pożyczek, kredytów 187.755,95 zł, spłaty pożyczek na wyprzedzające finansowanie 3.695.364,42 zł.

W budżecie Gminy Daszyna na 2015 rok założono osiągnięcie dochodów zaplanowanych z tytułu sprzedaży majątku w kwocie 2.536.600,00 zł (rozdział 70005 § 0870). W objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 zostało wyspecyfikowanych 5 nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w 2015 roku, w tym położona w Walewie niezabudowana działka o powierzchni 7,77 ha. Wskazana nieruchomość stosownie 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) 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 nosi charakter przedmiotowy.

W budżecie Gminy Daszyna zaplanowano wydatki majątkowe z przeznaczeniem na zadania inwestycyjne, w tym, m.in.: w kwocie 2.700.000,00 zł 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)*” oraz w kwocie 100.000,00 zł na zadanie pn. „*Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie*”. Wskazane zadania zostały zaplanowane, jako zadania wieloletnie, dla których nakłady oraz okres realizacji zostały określone w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030.

Dokonując oceny Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 w zakresie prognozowania wydatków oraz dochodów dotyczących wyżej wskazanych przedsięwzięć, Kolegium Izby wzięło pod uwagę, m.in., wyjaśnienia złożone w trakcie posiedzenia przez przedstawiciela Gminy Daszyna, który 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 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. Konkludując Kolegium Izby wskazało, że wydatki na wyżej wskazane przedsięwzięcia zostały założone w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna w sposób, który nie spełnia przymiotu realistyczności, co w konsekwencji oznacza brak podstaw do ich planowania w budżecie.

W ocenie Kolegium Izby należy uznać, że w budżecie Gminy Daszyna na 2015 rok, w sposób nieprawidłowy ustalone zostały planowane dochody oraz wydatki. Stosownie do art. 211 ust.1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Zgodnie z art. 212 ust.1 pkt 1-2 uchwała budżetowa określa: łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych (pkt 1) oraz łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (pkt 2).

W budżecie Gminy Daszyna założono dochody bieżące niższe od wydatków bieżących o 279.899,30 zł. Jednocześnie postanowiono, że deficyt budżetu zostanie pokryty przychodami z tytułu pożyczek. Powyższe w ocenie Kolegium Izby pozostaje w sprzeczności z art. 242 ust.1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6.

W budżecie Gminy Daszyna zaplanowano przychody zwrotne z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 1.979.517,00 zł oraz z tytułu zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 903) w kwocie 367.860,31 zł. Natomiast limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek ustalono na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu (w kwocie 830.000,00 zł) oraz na wyprzedzające finansowanie zadań finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (w kwocie 372.860,31 zł). Powyższe oznacza, że pomimo zaplanowania w budżecie pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zaniechano ustalenia limitu dla pożyczek i kredytów sklasyfikowanych w § 952, co pozostaje w sprzeczności z art. 212 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust.1 i art. 90.

Kolegium Izby wskazuje, że Rada Gminy w Daszynie, celem doprowadzenia uchwały budżetowej do zgodności z prawem, powinna usunąć powyższe nieprawidłowości poprzez dokonanie odpowiednich zmian po stronie dochodowej oraz wydatkowej budżetu, a w konsekwencji ustalenie prawidłowej kwoty deficytu budżetu, a także poprzez zapewnienie sfinansowania deficytu operacyjnego wolnymi środkami oraz określenie limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek.

Z tych powodów Kolegium Izby podjęło uchwałę, jak w sentencji.

Nieuwzględnienie przez Radę Gminy rozstrzygnięcia zawartego w sentencji niniejszej uchwały skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Izby rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust.2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

**Przewodniczący Kolegium**