

Uchwała Nr 17/100/2015
z dnia 15 maja 2015 roku
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska |
| 2/ Beata Kaczmarek | 8/ Bogusław Wenus |
| 3/ Ewa Śpionek | 9/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 10/ Barbara Polowczyk |
| 5/ Wojciech Nowereńczuk | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 6/ Bogdan Łągwa | 12/ Roman Drozdowski |

Po rozpatrzeniu w dniu 15 maja 2015 roku Uchwały Nr IX/36/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 17 kwietnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 21 kwietnia 2015 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 IX/36/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 17 kwietnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226, art. 228 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 2016-2019, wydatków na przedsięwzięcia majątkowe w latach 2016-2019 oraz wielkości kwoty długu w latach 2015-2021.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/36/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 17 kwietnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 21 kwietnia 2015 roku. W stosunku do przedmiotowej Uchwały Kolegium Regionalnej

Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w dniu 15 maja 2015 roku. W posiedzeniu Kolegium uczestniczył przedstawiciel jednostki w osobie Wójta Gminy Daszyna.

Dokonując oceny przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby uwzględniło wyjaśnienia Wójta Gminy Daszyna złożone w toku posiedzenia Kolegium w dniu 15 maja 2015 roku, jak również wcześniejsze wyjaśnienia przedstawicieli Gminy Daszyna, tj. Wójta Gminy Daszyna oraz Sekretarza Gminy Daszyna, dotyczące założeń Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, złożone na piśmie oraz ustnie do protokołu w czasie posiedzeń Kolegium odbytych w dniach 25 lutego oraz 4 i 6 marca 2015 roku, w związku z postępowaniem nadzorczym prowadzonym w stosunku do: 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 Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, w brzmieniu ustalonym na podstawie 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, wynikało że Gmina Daszyna założyła uzyskanie w 2015 roku dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 2.536.600,00 zł (*załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.1 (w tym: ze sprzedaży majątku)*). Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Daszyna powyższa kwota obejmowała dochód w kwocie 2.439.800,00 zł, prognozowany z tytułu sprzedaży nieruchomości niezabudowanej o powierzchni 7,77 ha, położonej w Walewie (m.in. wyjaśnienia załączone do pisma z dnia 5 lutego 2015 roku, złożonego do Izby w dniu 6 lutego 2015 roku). Zgodnie z pismem „*oferta wstępna nabycia nieruchomości*”, załączonym do wyjaśnień Wójta Gminy Daszyna z dnia 3 marca 2015 roku (wpływ do Izby w dniu 4 marca 2015 roku), Prezes Zarządu firmy InSense sp. z o.o. , działając na rzecz firmy Gur Iplik, złożył ofertę nabycia od Gminy Daszyna nieruchomości położonej w Walewie o powierzchni 7,77 ha, za cenę netto 2.439.800,00 zł. Z przywołanego pisma wynikało, 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*”. W powyższym zakresie Kolegium Izby podjęło rozstrzygnięcie nadzorcze, wyrażone w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku, zgodnie z którym Gmina Daszyna nie miała podstaw do planowania dochodów w kwocie 2.439.800,00 zł, w oparciu o list intencyjny od podmiotu działającego w imieniu potencjalnego nabywcy, obwarowany 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, co oznacza, że gmina może sprzedać nieruchomość z zastosowaniem odpowiednich procedur przetargowych. 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 Kolegium uznało, że w powyższym zakresie Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Daszyna na lata 2015-2030, naruszała 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. Gmina Daszyna nie podzieliła stanowiska organu nadzoru, w efekcie czego zaskarżyła Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Na mocy Uchwały Nr IX/36/2015 z dnia 17 kwietnia 2015 roku, stanowiącej przedmiot niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, Rada Gminy w Daszynie dokonała zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, m.in., poprzez ustalenie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2015 w kwocie 96.800,00 zł oraz w roku 2016 w kwocie 1.551.801,00 zł (*załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.1 (w tym: ze sprzedaży majątku)*). Powyższe, jak wynika z załącznika nr 3 do Uchwały, zawierającego objaśnienia do Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2030, stanowiło efekt zmniejszenia w roku 2015 założonych dochodów ze sprzedaży majątku o kwotę 2.439.800,00 zł oraz ich zwiększenia w roku 2016 o kwotę 1.551.801,00 zł, planowaną do uzyskania tytułem sprzedaży nieruchomości położonej w Walewie o powierzchni 7,77 ha. W toku posiedzenia Kolegium Izby, w dniu 15 maja 2015 roku, Wójt Gminy Daszyna wskazał, że kwota dochodu planowanego z tytułu sprzedaży nieruchomości została zmniejszona poniżej wartości kosztorysowej, gdyż Gmina prowadzi negocjacje z potencjalnym nabywcą nieruchomości odnośnie ustalenia ceny sprzedaży, przy jednoczesnej rezygnacji przez nabywcę, z wyżej opisanego warunku dotyczącego zwolnienia go z podatku od nieruchomości. W ocenie Kolegium Izby przyjęte przez Wójta Gminy Daszyna zasady zbycia przedmiotowej nieruchomości nie dają podstaw do planowania dochodów z tego tytułu, gdyż jak wyżej wskazano, zgodnie z art. 37 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gmina może sprzedać nieruchomość z zastosowaniem odpowiednich procedur. Ponadto prognozowaną z tego tytułu wartość dochodów należy określić, jako pozbawioną realizacyjności, z uwagi na jej ustalenie nie w oparciu o operat szacunkowy, tylko prowadzone negocjacje. W związku z czym Uchwała Nr IX/36/2015 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.

Kolegium Izby ustaliło, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, założono wydatki na przedsięwzięcia majątkowe, w tym, m.in.:

1. na zadanie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomase 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 323.803,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 2.700.000,00 zł),
 - w 2016 roku w kwocie 4.804.880,00 zł,
 - w 2017 roku w kwocie 4.000.000,00 zł,*(załącznik nr 1 do Uchwały do : poz. 2 (wydatki ogółem) oraz poz. 2.2 (z tego: wydatki majątkowe), załącznik nr 2 do Uchwały: poz. 1.3.2.3))*
2. na zadanie pn. „Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie”, z czego:
 - w 2015 roku 0,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 100.000,00 zł),
 - w 2016 roku w kwocie 850.000,00 zł,*(załącznik nr 1 do Uchwały do : poz. 2 (wydatki ogółem) oraz poz. 2.2 (z tego: wydatki majątkowe), załącznik nr 2 do Uchwały: poz. 1.3.2.4))*
3. na zadanie pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”, z czego:
 - w 2015 roku w kwocie 1.224.134,49 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 3.167.254,49 zł),
 - w 2016 roku w kwocie 6.122.801,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 4.571.000,00 zł),
 - w 2017 roku w kwocie 4.800.000,00 zł,
 - w latach 2018-2019 po 600.000,00 zł,*(załącznik nr 1 do Uchwały do : poz. 2 (wydatki ogółem) oraz poz. 2.2 (z tego: wydatki majątkowe), załącznik nr 2 do Uchwały: poz. 1.3.2.1)).*

W związku powyższym Gmina Daszyna założyła w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, pozyskanie w latach 2016-2019 dochodów z następujących tytułów:

1. dotacji z Ministerstwa Gospodarki na przedsięwzięcie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomase 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),
(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody

- majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje)),
2. 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), (załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje)),
 3. 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), (załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje)),
 4. wpłat na budowę sieci gazowej, w tym: dochody majątkowe w kwocie 1.700.000,00 zł w roku 2016, 1.800.000,00 zł w roku 2017, po 400.000,00 zł w latach 2018-2019 (załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje)), dochody bieżące w kwocie 450.000,00 zł w roku, 600.000,00 zł w roku 2017 rok oraz po 600.000,00 zł w latach 2018-2019 (załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.1 (z tego: dochody bieżące)).

W stosunku do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 w brzmieniu ustalonym na podstawie 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, Kolegium Izby, uwzględniając wyjaśnienia składane w toku postępowania przez przedstawicieli Gminy Daszyna, podjęło rozstrzygnięcie nadzorcze, wyrażone w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku, podnosząc że w przypadku, gdy Gminie nie są znane nakłady na przedsięwzięcia, nie jest możliwe prawidłowe określenie limitu wydatków na te przedsięwzięcia. Powyższe jednocześnie oznacza, że Gmina Daszyna nie posiada podstaw do prognozowania wydatków inwestycyjnych, których wartość nie została prawidłowo oszacowana, a w konsekwencji nie daje podstaw do ustalenia wydatków we właściwych wysokościach oraz do zabezpieczenia środków zapewniających ich finansowanie. 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. Ponadto 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 do gazociągu.

Gmina Daszyna nie podzieliła powyższego stanowiska, w wyniku czego zaskarżyła Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Na posiedzeniu w dniu 15 maja 2015 roku Wójt Gminy Daszyna podniósł, że w prognozie zostały przyjęte nakłady na przedsięwzięcia w wielkościach zakładanych na dany moment, przy czym Gmina powinna zrealizować wskazane przedsięwzięcia, a uszczegółowienie ich zakresu nastąpi na etapie składania wniosków o dofinansowanie ich realizacji.

Kolegium Izby podnosi, że zgodnie z art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, co w przypadku wydatków inwestycyjnych oznacza, że powinna zawierać wielkości szacunkowe, znajdując oparcie w wyliczeniach dotyczących przewidywanych kosztów realizacji zadania. W przypadku, gdy prognozowane wydatki nie stanowią wyszacowanych wielkości dotyczących danego zadania nie można przypisać im waloru realistyczności. W konsekwencji nie można również mówić w kategoriach realistyczności o kwotach dochodów planowanych do pozyskania na dofinansowanie tych wydatków. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że wartości dotyczące prognozowanych wydatków na przedsięwzięcia mają przełożenie na wielkości limitów zobowiązań ustalonych dla poszczególnych przedsięwzięć, o których w danym przypadku również nie można mówić, jako realistycznych, a które w praktyce wyznaczają upoważnienie dla organu wykonawczego gminy do zaciągania zobowiązań, ponieważ zgodnie z § 3 pkt 1 Uchwały Nr V/19/2015 z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, Rada Gminy w Daszynie upoważniła Wójta Gminy Daszyna do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w załączniku nr 2. Powyższe powoduje, że organ wykonawczy, w oparciu o nierealistycznie ustalone wielkości, będzie mógł zaciągnąć zobowiązania obciążające przyszłe lata budżetowe. Konkludując limity wydatków na przedsięwzięcia, a także związane z nimi dochody oraz limity zobowiązań, zostały założone w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna w sposób, który nie spełnia przymiotu realistyczności, z naruszeniem art. 226 ust.1 pkt 1-2, art. 226 ust.3 oraz art. 228 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą: dochody bieżące, dochody majątkowe

oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 226 ust.1 pkt 1-2) , określać odrębnie dla każdego przedsięwzięcia, m.in.: nazwę i cel, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań (art. 226 ust.3), natomiast uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań: związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć (art. 228 ust.1 pkt 1).

W stosunku do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 w brzmieniu ustalonym na podstawie 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, Kolegium Izby, podjęło rozstrzygnięcie nadzorcze, wyrażone w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku, podnosząc zarzut naruszenia art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz art. 72 ustawy w zw. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

Ponieważ Uchwała Nr IX/36/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 17 kwietnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 odnośnie wskazanego zarzutu zawiera tożsame założenia, Kolegium Izby podniosło pod jej adresem argumentację wyrażoną w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku, stosownie do której:

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna 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 zdaniem 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 (załącznik nr 1: poz. 6, poz. 14.2, poz. 14.3, poz. 14.3.2).

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