

**Uchwała Nr 30/156/2015
z dnia 30 września 2015 roku
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:**

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

Po rozpatrzeniu w dniu 30 września 2015 roku Uchwały Nr XVI/74/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 4 września 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 XVI/74/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 sierpnia 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

W dniu 4 września 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała XVI/74/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, która została zbadana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniach w dniach 16 oraz 30 września 2015 roku. Przedstawiciele jednostki nie uczestniczyli we wskazanym posiedzeniu Kolegium.

Dokonując oceny przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby uwzględniło 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,
- 15 maja 2015 roku w związku postępowaniem nadzorczym prowadzonym w stosunku do 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.

Na dzień podjęcia niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium Izby nie otrzymało z Gminy Daszyna informacji, które mogłyby wskazywać, że powyższe wyjaśnienia pozostają nieaktualne.

Wieloletnia Prognoza Finansowa 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, zakładała 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)*). Z wyjaśnień Wójta Gminy Daszyna wynikało, że wskazana kwota obejmowała dochód w wysokości 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*”.

Na mocy Uchwały Nr IX/36/2015 z dnia 17 kwietnia 2015 roku 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.

Wyżej opisany dochód z tytułu sprzedaży majątku, w kwocie 1.551.801,00 zł, został ujęty po stronie dochodów roku 2016 również w Uchwale Nr XVI/74/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030.

Zdaniem Kolegium Izby Gmina Daszyna nie miała podstaw do planowania dochodów ze sprzedaży nieruchomości 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. 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. Ponadto prognozowana wartość dochodów pozbawiona była realistyczności, z uwagi na jej ustalenie nie w oparciu o operat szacunkowy, tylko prowadzone negocjacje.

Powyższe oznacza, że przyjęte przez Wójta Gminy Daszyna zasady zbycia nieruchomości nie stanowiły podstaw do planowania dochodów z tego tytułu, co oznacza że Uchwała Nr XVI/74/2015 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 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 1.852.079,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 2.700.000,00 zł, w brzmieniu do dnia 6 maja 2015 roku kwota 323.803,00 zł, w brzmieniu do dnia 13 lipca 2015 roku kwota 1.289.203,00 zł, w brzmieniu do dnia 9 sierpnia 2015 roku kwota 1.304.203,00 zł, w brzmieniu do dnia 26 sierpnia 2015 roku 1.902.079,00 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: 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 834.000,00 zł (w brzmieniu do dnia 31 maja 2015 roku kwota 850.000,00 zł),*(załącznik nr 1 do Uchwały: 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 1.154.134,49 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 3.167.254,49 zł, w brzmieniu do dnia 6 maja 2015 roku kwota 1.224.134,49 zł),
 - w 2016 roku w kwocie 7.066.701,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 4.571.000,00 zł, w brzmieniu do dnia 31 maja 2015 roku kwota 6.122.801,00 zł),
 - w 2017 roku w kwocie 4.800.000,00 zł,
 - w latach 2018-2019 w kwotach po 600.000,00 zł,*(załącznik nr 1 do Uchwały: 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 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),
(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 642.900,00 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 2016, oraz po 600.000,00 zł w latach 2017-2019 *(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.1 (z tego: dochody bieżące))*.

W trakcie posiedzenia Kolegium w dniu 6 marca 2015 roku 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 odnośnie przedsięwzięcia 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)” przedstawiciel Gminy Daszyna stwierdził, że nie znał zakresu w jakim inwestycja miała zostać zrealizowana, a tym samym nie znał źródeł dofinansowania zadania. Ponadto na posiedzeniu w dniu 15 maja 2015 roku Wójt Gminy Daszyna, odnośnie ustalenia wartości inwestycji, podniósł, że w prognozie zostały przyjęte pewne założenia zakładane na dany moment, których doprecyzowanie nastąpi na etapie składania wniosków o ich dofinansowanie.

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, a w konsekwencji zabezpieczenie środków zapewniających ich finansowanie. Ponadto odnośnie dochodów związanych z realizacją przedsięwzięć 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 że nie znajduje podstaw planowanie dochodów na budowę gazociągu tytułem wpłat 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.

W związku z powyższym, Kolegium Izby podniosło że wieloletnia prognoza finansowa, w przypadku wydatków inwestycyjnych, powinna zawierać wielkości szacunkowe, znajdujące oparcie w wyliczeniach dotyczących przewidywanych kosztów realizacji zadania. W przypadku, gdy wydatki nie stanowią wyszacowanych wielkości dotyczących danego zadania nie można przypisać im waloru realistyczności, a w konsekwencji nie można również mówić w kategoriach realistyczności o, planowanych do pozyskania, kwotach dochodów na ich dofinansowanie. Ponadto 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 o realistycznych, a które w praktyce wyznaczają upoważnienie dla organu wykonawczego gminy do zaciągania zobowiązań, gdyż 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.

Z uwagi na okoliczność, że w Uchwale Nr XVI/74/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 zostały zaplanowane wyżej wskazane wydatki oraz dochody związane z przedsięwzięciami majątkowymi, w ocenie Kolegium Izby, limity wydatków na przedsięwzięcia, a także związane z nimi dochody oraz limity zobowiązań, zostały założone w przedmiotowej Uchwale 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), a 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 Uchwale Nr XVI/74/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 założono w 2016 roku zwiększenie dochodów majątkowych o

1.050.000,00 zł. Z treści objaśnień załączonych do Uchwały wynikało, że wskazane dochody zostaną pozyskane tytułem dobrowolnych wpłat przedsiębiorców. W związku z prowadzonym przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postępowaniem nadzorczym do Wójta Gminy Daszyna zostało skierowane pismo z prośbą o przekazanie pisemnych informacji odnośnie możliwości pozyskania przedmiotowych dochodów wraz z ewentualnymi dokumentami uzasadniającymi ich prognozowanie na założonym poziomie. W przekazanej odpowiedzi, pismo podpisane z upoważnienia Wójta Gminy Daszyna przez Sekretarza Gminy, wskazano jedynie, że dochody zaplanowano na podstawie wstępnych deklaracji przedsiębiorców, natomiast nie przekazano w tym zakresie żadnych dokumentów. Kolegium Izby, w oparciu o uzyskane wyjaśnienia uznało, że Gmina Daszyna nie uzasadniła prognozowanych dochodów z tytułu darowizny w sposób pozwalający zakładać, że określone, choć bliżej nie skonkretyzowane podmioty, uiszczą na rzecz Gminy darowizny w założonych wysokościach. Tym samym badana Uchwała nie spełnia przynajmniej realistyczności oraz narusza art. 226 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Kolegium Izby ustaliło, że w dniu 24 października 2014 roku Gmina Daszyna zawarła 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 efekcie w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 zostało zapisane zadanie pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie 2014-2021 oraz zakup dzierżawionego gruntu w 2021 roku”. Natomiast planowane wydatki zarówno majątkowe, jak i bieżące, związane z realizacją wskazanego przedsięwzięcia nie zostały ujęte w planowanej kwocie długu wykazanej w wieloletniej prognozie finansowej (*załącznik nr 1: poz. 6*), w kwocie długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu (*załącznik nr 1: poz. 14.2*) oraz w kwocie wydatków zmniejszających dług, w tym związanych z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego (*załącznik nr 1: poz. 14.3, poz. 14.3.2*). Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, Uchwała Nr XVI/74/2015 narusza art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że 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. 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.

W danym przypadku na mocy § 3 ust.1 i 2 umowy z dnia 24 października 2014 roku (akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14), Gmina Daszyna sprzedała na rzecz Magellan S.A. nieruchomość położoną w miejscowości Jacków, oznaczoną jako działka nr 18/1, za cenę netto 2.160.501,00 zł plus podatek VAT w kwocie 496.915,23 zł oraz nieruchomość położoną w miejscowości Walew, oznaczoną jako działki nr: 112/2, 121/1 oraz 114/1, za cenę netto 1.553.301,00 zł plus podatek VAT w kwocie 357.259,23 zł. Zgodnie z § 4 umowy Magellan S.A. miała oddać te nieruchomości Gminie do używania i pobierania pożytków, a Gmina miała zobowiązać się, na podstawie odrębnej umowy dzierżawy, która miała zostać zawarta w dniu zawarcia umowy sprzedaży, do zapłaty czynszu na rzecz Magellan S.A. Na podstawie § 5 umowy sprzedaży Gmina zobowiązała się, nieodwołalnie i bezwarunkowo, do zawarcia z Magellan S.A., w terminie do dnia 29 października 2021 roku, umów sprzedaży wyżej wskazanych nieruchomości przez Magellan S.A. na rzecz Gminy, za cenę brutto wynoszącą odpowiednio: 2.657.416,23 zł dla nieruchomości położonej w Jackowie oraz 1.910.560,23 zł dla nieruchomości położonej w Walewie.

Na mocy § 3 ust.1 umowy dzierżawy nieruchomości z dnia 24 października 2014 roku Magellan S.A. oddał Gminie Daszyna wyżej wskazane nieruchomości do używania i pobierania pożytków, a Gmina zobowiązała się płacić na rzecz Magellan S.A. czynsz dzierżawny. W § 6 ust.1 i 2 umowy strony oznaczyły okres trwania dzierżawy obu nieruchomości od dnia 24 października 2014 roku do dnia 23 października 2021 roku. Na podstawie § 4 ust.1 umowy Gmina przejęła obowiązek używania nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem i właściwościami oraz do utrzymania w stanie niepogorszonym, wyjąwszy normalne zużycie eksploatacyjne.

Zdaniem Kolegium złożone przez Gminę Daszyna oraz Magellan S.A., w wyżej przywołane umowach, oświadczenia woli ukształtowały prawa i obowiązki stron odpowiadające umowie leasingu. Zgodnie z art. 709¹ kodeksu cywilnego 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 można wyróżnić kilkanaście rodzajów transakcji leasingowych, często krzyżujących się, nie zawsze definiowanych w taki sam sposób, m.in.: leasing finansowany zwany również finansowym, leasing operacyjny zwany też bieżącym, leasing czysty lub pełny, leasing zwrotny.

Leasing zwrotny stanowi szczególną odmianę leasingu finansowanego, która polega 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 (tak: M. Pazdan w: Kodeks cywilny. Komentarz, pod redakcją K. Pietrzykowskiego, 2008 r., s. 531). W piśmiennictwie wyrażany jest także pogląd, że definicja leasingu z art. 709¹ kodeksu cywilnego obejmuje również jego zwrotną odmianę, w której finansujący nabywa rzecz od korzystającego, by oddać mu następnie ją do użytku (tak: J. Poczobut w: System prawa prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczególna, t. 8, 2004 r., s. 250).

Na podstawie umowy z dnia 24 października 2014 roku (akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14) Magellan S.A., jako finansujący, nabyła od Gminy Daszyna określone nieruchomości, by oddać te nieruchomości tej Gminie do używania i pobierania pożytków, a Gmina zbyła nieruchomości oraz, jako korzystający, zobowiązała się do objęcia ich w dzierżawę oraz do zapłaty czynszu dzierżawnego. Ponadto Gmina Daszyna zobowiązała się odkupić przedmiotowe nieruchomości w oznaczonym terminie. Na mocy umowy dzierżawy z dnia 24 października 2014 roku Gmina Daszyna zobowiązała się do uiszczania w okresach miesięcznych czynszu dzierżawnego, którego łączna kwota należna od obu dzierżawionych nieruchomości, za cały okres trwania dzierżawy, została ustalona w kwocie brutto 2.462.139,31 zł (2.001.739,28 zł netto).

Złożone przez Gminę Daszyna i finansującego (Magellan S.A.) oświadczenia woli ukształtowały prawa i obowiązki stron odpowiadające umowie leasingu. Świadczenie nazwane czynszem dzierżawnym, płatne w miesięcznych 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 niepogorszonym przez cały okres dzierżawy.

W ocenie Kolegium, przeprowadzona przez Gminę Daszyna transakcja wywołuje, w sferze jej gospodarki finansowej, skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu czy pożyczki. Dwukrotne przeniesienie własności nieruchomości nie niweluje faktu istnienia obowiązku zwrotu przez Gminę kapitału pieniężnego w wysokości „udostępnionej” przez Magellan S.A. Postanowienia umowne zobowiązują Gminę do corocznego angażowania środków budżetu z przeznaczeniem na zapłatę na rzecz Magellan S.A. kwoty ustalonej przez strony. Niezależnie od tego, czy ciążące na Gminie obowiązki w zakresie zapłaty na rzecz instytucji finansującej należnych kwot, byłyby określone jako wydatki (w realiach sprawy: cena odkupu i czynsz dzierżawny), czy rozchody (pożyczka lub kredyt), Gmina zobowiązana będzie do zabezpieczenia środków na ich sfinansowanie, co ma jednakowe znaczenie z punktu widzenia zachowania bezpieczeństwa finansowego i zdolności płatniczych.

Tym samym zdaniem Kolegium, pomiędzy Gminą Daszyna a 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.

W wyniku analizy treści wyżej opisanych umów Kolegium uznało, że zobowiązania z nich wynikające zaliczają się do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ustawy o finansach publicznych oraz w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, zatem powinny zostać wykazane w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, w poz. 6 załącznika Nr 1, stosownie do art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

W odniesieniu do kwoty długu, stosownie do art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, istnieje obowiązek wskazania sposobu jego sfinansowania. W stosunku do zobowiązań wynikających z umowy leasingu spłata zobowiązań zaliczanych do długu dokonywana będzie w ramach limitów wydatków, ponieważ w roku poprzednim środki uzyskane przez Gminę z tych umów zakwalifikowane zostały w budżecie jako dochody. Wzór wieloletniej prognozy finansowej przewiduje wskazanie finansowania długu wydatkami, a obowiązek ten zostaje wypełniony poprzez wykazanie odpowiednich wielkości w sekcji 14 zawierającej dane uzupełniające o dług i jego spłacie, w tym: w poz. 14.2 załącznika nr 1 wieloletniej prognozy finansowej wykazuje się kwotę długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu, w poz. 14.3 wykazuje się wydatki zmniejszające dług z uszczegółowieniem tytułów np. w poz. 14.3.2 wykazuje się wydatki związane z

umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego (np. umowy leasingu). Mając na względzie wielkości zobowiązań wynikające z umowy leasingu, Kolegium ustaliło, że w załączniku Nr 1 wieloletniej prognozy finansowej Gminy nie wykazano sposobu sfinansowania kwoty długu wydatkami, co stanowi naruszenie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Kolegium, przyjęcie odmiennej oceny zaistniałego stanu faktycznego oraz przytoczonych wyżej przepisów ustawy o finansach publicznych, jak również rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, prowadziłoby w istocie do niekontrolowanego zaciągania zobowiązań finansowych, z pominięciem rygorów wynikających z tych przepisów. Kolegium zauważa także, że wykazywanie prawidłowych danych w zakresie kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego jest niezbędnym elementem dla właściwego wykonywania przez Ministra Finansów kontroli poziomu długu publicznego określonego przepisami ustawy o finansach publicznych w celu przestrzegania reguły zawartej w art. 216 Konstytucji, w myśl której „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.”

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: