

UCHWAŁA NR 5/24/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 1 lutego 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Bogusław Wenus |
| 3/ Ewa Śpionek | 11/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Barbara Polowczyk |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 13/ Paweł Dobrzyński |
| 6/ Bogdan Łągwa | 14/ Roman Drozdowski |
| 7/ Paweł Jaśkiewicz | 15/ Krzysztof Kozik |
| 8/ Łukasz Szczepanik | 16/ Tomasz Jan Karwicki |

Po rozpatrzeniu w dniu 1 lutego 2017 roku Uchwały Nr XXXVIII/191/2016 Rady Gminy w Daszynie z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 10 stycznia 2017 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 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 2016 r., poz. 561)

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały Nr XXXVIII/191/2016 Rady Gminy w Daszynie z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226 ust.1 oraz 72 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. 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 oraz wydatków budżetu w latach 2017-2030, a w konsekwencji pozostałych parametrów, o których mowa w art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, a także z uwagi na nieuwzględnienie w kwocie długu w latach 2016-2020, zaciągniętych w dniu 24 października 2014 roku, zobowiązań Gminy Daszyna dotyczących dzierżawy dwóch nieruchomości gruntowych oraz zakupu tych nieruchomości w 2021 roku.

Uzasadnienie

W dniu 10 stycznia 2017 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała Nr XXXVIII/191/2016 Rady Gminy w Daszynie z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030, która została zbadana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 1 lutego 2017 roku. Przedstawiciele jednostki nie uczestniczyli we wskazanym posiedzeniu Kolegium.

Dokonując oceny przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby wskazało, że konstrukcja budżetów w latach, na które została opracowana wieloletnia prognoza finansowa Gminy Daszyna opiera się, m.in., na założeniu uzyskania poniższych dochodów:

1. Dochodów z tytułu dystrybucji gazu ziemnego założonych w związku z uzyskaniem przez Gminę Daszyna, na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 3 września 2015 roku, koncesji na dystrybucję paliw gazowych na okres 1 stycznia 2016 - 31 grudnia 2030 roku oraz w związku z wyznaczeniem Gminy Daszyna, na podstawie decyzji z dnia 8 grudnia 2015 roku, operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego. Prognozowane dochody opierają się na założeniu systematycznego wzrostu sprzedaży ilości gazu, poczynając od 550.000 m³ w roku 2016 (dochody w kwocie 354.225,00 zł), poprzez 2.610.000 m³ w roku 2017 (dochody w kwocie 2.491.990,00 zł), 4.670.000 m³ w roku 2018 (dochody w kwocie 4.609.670,00 zł), a docelowo od roku 2021 w ilości 5.030.000 m³ (dochody w kwocie 4.979.750,00 zł). Natomiast uzyskanie przedmiotowych dochodów, na prognozowanym w poszczególnych latach poziomie, pozostaje uzależnione od spełnienia wielu okoliczności, w tym przede wszystkim zrealizowania przedsięwzięcia w postaci rozbudowy sieci gazowej oraz przyłączenia zamierzonej ilości odbiorców do tej sieci, a następnie sprzedaży gazu na prognozowanym poziomie, co będzie wymagało istnienia odpowiedniego popytu.
2. Dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę, w tym: w roku 2018 w kwocie 1.259.821,57 zł, w roku 2019 w kwocie 4.001.767,97 zł, w roku 2020 w kwocie 2.926.351,06 zł, od roku 2021 w kwocie 5.848.529,00 zł. Natomiast uzyskanie dochodów z powyższego tytułu pozostaje uzależnione od wybudowania przedmiotowej elektrociepłowni, której uruchomienie ma nastąpić w roku 2019. Powstanie elektrociepłowni będzie warunkowało uzyskanie jakichkolwiek dochodów związanych z jej eksploatacją, przy czym poziom tych dochodów, założony przez Gminę Daszyna, opiera się w głównej mierze na założeniu sprzedaży energii cieplnej służącej do produkcji chłodu, w wielkościach, które mają wynikać z planowanego do zawarcia w 2018 roku porozumienia z odbiorcą tej energii. Dodatkowo należy podkreślić, że wieloletnia prognoza finansowa zakłada, że odbiorca część należności z tytułu zakupu prognozowanego na rok 2019 (w części około 54%, w kwocie 1.259.821,57 zł) uiszczy w roku 2018, a część należności z tytułu zakupu prognozowanego na rok 2020 (w części 50%, w kwocie 2.922.177,94 zł) uiszczy w roku 2019.

Wskazana infrastruktura w postaci gazociągu oraz elektrociepłowni w przyszłości ma generować wzrost nadwyżek operacyjnych, rozumianych jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi budżetu. Na dzień podjęcia Uchwały Nr XXXVIII/191/2016 planowana nadwyżka operacyjna w roku 2016 wynosiła 2.756,47 zł, a nadwyżka prognozowana w latach 2025-2030 wynosiła 7.340.485,97 zł.

W ocenie Kolegium Izby założenia wynikające z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna cechuje brak realistyczności, co wynika przede wszystkim z faktu, że budowa elektrociepłowni ma być częściowo finansowana z dochodów bieżących uzyskiwanych w wyniku jej eksploatacji, w tym przed zakończeniem inwestycji, tj. przed jej uruchomieniem. Powyższe oznacza, że podmiot zainteresowany zakupem w przyszłości określonego nośnika energii *de facto*, na zasadzie przedpłaty, będzie uczestniczył w finansowaniu powstania elektrociepłowni. Gmina Daszyna prognozuje, że w roku 2019 nastąpi uruchomienie elektrociepłowni oraz jej eksploatacja na poziomie 40%, natomiast średnioroczny dochód ze sprzedaży energii, w przypadku całorocznej działalności ma wynosić 5.848.529,00 zł. Tym samym w roku 2019 założono dochód na poziomie 2.339.411,60 zł (5.848.529,00 zł x 40%), przy czym kwota 1.259.821,57 zł ma zostać wpłacona przez nabywcę energii przed jej wytworzeniem i zakupem, tj. w roku 2018. W roku 2019 założono uzyskanie dochodu na poziomie 4.001.767,97 zł, na który składa się kwota 1.079.590,03 zł (wyliczona jako różnica pomiędzy prognozowaną sprzedażą na poziomie 2.339.411,60 zł oraz przedpłatą w kwocie 1.259.821,57 zł) powiększona o część należności roku 2020 w kwocie 2.922.177,94 zł, która ma być uiszczona jako przedpłata w roku 2019. W roku 2020 założono dochód w wysokości 2.926.351,06 zł

(prognozowany dochód w kwocie 5.848.529,00 zł pomniejszony o kwotę 2.922.177,94 zł uiszczoną w roku 2019). Pozyskanie przez Gminę Daszyna w latach 2018-2019 znaczących dla jej budżetu dochodów, tytułem tzw. przedpłat, pozostaje uzależnione od wybudowania elektrociepłowni, odpowiedniego popytu na zakup energii, a następnie zainteresowania potencjalnego nabywcy energii w dokonaniu przekazania na rzecz Gminy określonych kwot na poczet przyszłego zakupu energii. Powyższe będzie wymagało również wpisania tego założenia w odpowiednie ramy prawne, przede wszystkim z punktu widzenia sklasyfikowania przedmiotowych środków, jako dochodów budżetu Gminy. W efekcie, w ocenie Kolegium, przytoczone założenie pozostaje na tyle niepewne, wobec braku uprawdopodobnienia w postaci dokumentu uzyskania przez Gminę Daszyna przedmiotowej przedpłaty, że nie można mu przypisać waloru realistyczności.

Kolegium Izby zwróciło również uwagę, że zrealizowanie przedmiotowych inwestycji nie będzie równoznaczne z wypracowaniem nadwyżek operacyjnych na założonym poziomie, gdyż wielkość ewentualnych dochodów będzie uzależniona od popytu na określone nośniki energii, jak również od cen ich sprzedaży wynikających z obowiązujących taryf. Natomiast dla wypracowania prognozowanych nadwyżek operacyjnych, jako nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, konieczne będzie nie tylko wykonanie planowanych dochodów, ale również generowanie wydatków związanych z daną działalnością na poziomie nie wyższym od planowanego. W tym kontekście Kolegium Izby wskazało na założenie przez Gminę Daszyna bardzo dużych różnic pomiędzy prognozowanymi dochodami oraz wydatkami dotyczącymi przyszłej eksploatacji przedmiotowej infrastruktury, co obrazuje poniższa tabela:

Tabela nr 1

Gazociąg				
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży
2017	2.491.990,00	1.729.650,00	762.340,00	30,59
2018	4.609.670,00	3.229.330,00	1.380.340,00	29,94
2019	4.712.470,00	3.302.130,00	1.410.340,00	29,93
2020	4.835.830,00	3.389.490,00	1.446.340,00	29,91
od 2021	4.979.750,00	3.491.410,00	1.488.340,00	29,89
Elektrociepłownia				
od 2020	5.848.529,00	2.112.955,00	3.735.574,00	63,87

Gmina Daszyna założyła bardzo wysoki wskaźnik rentowności sprzedaży wynoszący w przypadku dystrybucji gazu ziemnego 30%, a w przypadku działalności elektrociepłowni 64%. Natomiast z dostępnych danych zamieszczonych w opracowaniach Urzędu Regulacji Energetyki wynika, że w latach 2009-2010 elektrociepłownie odnotowały bardzo wysoki poziom wskaźników rentowności sprzedaży energii elektrycznej, tj. 32,3% w 2009 roku oraz 30,1% w 2010 roku, przy bardzo niskiej rentowności na sprzedaży ciepła wynoszącej odpowiednio: (-)11,2% oraz (-)8,8%. Wskaźnik rentowności sprzedaży łącznie energii elektrycznej i ciepła w elektrociepłowniach kształtował się poziomie (+)14,5% w 2009 roku oraz (+) 13,1% w 2010 roku¹⁾. W roku 2012 rentowność na działalności związanej z energią elektryczną wyniosła 28,02%, a w roku 2013 - 16,53% przy rentowności na działalności związanej z ciepłem odpowiednio na poziomie: (-)12,53% i (-)2,29%, oraz rentowności ogółem: 11,39% i 7,38%²⁾. Zgodnie z opracowaniem *Wybrane wskaźniki rentowności sektorów niefinansowych w Polsce w latach 2006-2013* średnia wartość wskaźnika rentowności w okresie 2006 - I kwartał 2013 wyniosła w sektorze energetyki 12,59%.³⁾ Ponadto z danych

¹⁾ Źródło danych: opracowanie Urzędu Regulacji Energetyki: Energetyka Ciepła 2010, str. 16-17.

²⁾ Źródło danych: opracowanie Urzędu Regulacji Energetyki: Energetyka Ciepła 2010, str.20.

Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2015 roku najsilniejsze osłabienie wskaźnika rentowności obrotu netto odnotowano w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę, tj. z 10,7% do 2,4%⁴⁾.

Należy zauważyć, że istnieją różne dane dotyczące wskaźników rentowności, w tym rentowności sprzedaży, sporządzane w oparciu o różne podziały np. dla całej działalności bądź jej części, w tym w zakresie wytwarzania, przesyłania i obrotu określonymi nośnikami energii, a także oddzielnie dla przedsiębiorstw wytwarzających ciepło w kogeneracji oraz bez kogeneracji. Natomiast bez względu na źródło danych oraz sposób ich opracowania, poziom wskaźników rentowności w szeroko rozumianej branży energetycznej, w okresie ostatnich kilku lat, wynosił od kilku do kilkunastu procent. Wyjątek na tym tle stanowi wytwarzanie energii elektrycznej w latach 2009-2012, jednak rentowność ogółem dla energii elektrycznej i ciepła wyniosła kilkanaście procent. Ponadto od kilku lat występuje wyraźny spadek rentowności w branży energetycznej. Tym samym poziom rentowności założony przez Gminę Daszyna znacznie odbiega od trendu panującego w danym sektorze gospodarki. Powyższe może wynikać z niedoszacowania przez Gminę koniecznych do poniesienia kosztów (wydatków) lub przeszacowania wysokości prognozowanych dochodów, których wysokość pozostaje zależna od ilości sprzedanej energii oraz cen jej sprzedaży wynikających z obowiązujących taryf, których ustalenie powinno następować w sposób eliminujący praktyki subsydiowania skrośnego, rozumianego jako pokrywanie kosztów jednego rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej lub kosztów dotyczących jednej grupy odbiorców przychodami pochodzącymi z innego rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej lub od innej grupy odbiorców.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium Izby, założenie wskaźnika rentowności w zakresie sprzedaży gazu ziemnego na poziomie 30%, a w przypadku działalności elektrociepłowni na poziomie 64% nie spełnia przymiotu realistyczności. Natomiast w przypadku założenia wskaźnika rentowności na poziomie 15%, który pozostaje i tak wysoki w kontekście zaprezentowanych wyżej danych statystycznych, przy pozostawieniu dochodów bieżących na prognozowanym poziomie oraz odpowiednim zwiększeniu wydatków bieżących, nadwyżka dochodów nad wydatkami z tytułu eksploatacji gazociągu oraz elektrociepłowni przedstawia się następująco:

Tabela nr 2

Gazociąg					
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży	Wartość korekty wydatków
2017	2.491.990,00	2.118.191,50	373.798,50	15	388.541,50
2018	4.609.670,00	3.918.219,50	691.450,50	15	688.889,50
2019	4.712.470,00	4.005.599,50	706.870,50	15	703.469,50
2020	4.835.830,00	4.110.455,50	725.374,50	15	720.965,50
od 2021	4.979.750,00	4.232.787,50	746.962,50	15	741.377,50
Elektrociepłownia					
2018 a)	1.259.821,57	--	1.259.821,57	-	-
2019 b)	4.001.767,97	1.988.499,86	2.013.268,11	15	1.143.317,86
2020 c)	2.926.351,06	4.971.249,65	-2.044.880,59	15	2.858.294,65
od 2021	5.848.529,00	4.971.249,65	877.279,35	15	2.858.294,65

³⁾ Źródło danych: Piotr Szczepaniak: Wybrane wskaźniki rentowności sektorów niefinansowych w Polsce w latach 2006-

⁴⁾ Źródło danych: opracowanie sygnałne Głównego Urzędu Statystycznego Wyniki finansowe przedsiębiorstw

a) W roku 2019 założono uruchomienie elektrociepłowni i jej eksploatację na poziomie 40%, tj. $5.848.529,00 \text{ zł} \times 40\% = 2.339.411,60 \text{ zł}$, z czego $1.259.821,57 \text{ zł}$ ma zostać wpłacone przed zakupem energii, tj. w 2018 roku.

b) W roku 2019 założono $2.339.411,60 \text{ zł}$ pomniejszone o $1.259.821,57 \text{ zł}$ tytułem wpłaty w 2018 roku oraz powiększone o część należności z roku 2020 w kwocie $2.922.177,94 \text{ zł}$, co daje łącznie $4.001.767,97 \text{ zł}$.

c) W roku 2020 założono pomniejszenie planowanego dochodu w kwocie $5.848.529,00 \text{ zł}$ o kwotę $2.922.177,94 \text{ zł}$ planowaną w roku 2019, co daje $2.926.351,06 \text{ zł}$.

Wyżej wskazana tabela zakłada wskaźnik rentowności na poziomie 15% oraz powiela założenie dokonane przez Gminę Daszyna, zgodnie z którym w roku 2019 nastąpi uruchomienie elektrociepłowni i jej eksploatacja na poziomie 40%, tj. $5.848.529,00 \text{ zł} \times 40\% = 2.339.411,60 \text{ zł}$, z czego $1.259.821,57 \text{ zł}$ ma zostać wpłacone przed zakupem energii, tj. w roku 2018. W efekcie w roku 2019 pozostaje $1.079.590,03 \text{ zł}$ powiększone o część należności z roku 2020 w kwocie $2.922.177,94 \text{ zł}$, co stanowi łącznie $4.001.767,97 \text{ zł}$. W roku 2020 prognozowany dochód w kwocie $5.848.529,00 \text{ zł}$ pomniejszony o kwotę $2.922.174,94 \text{ zł}$ stanowi $2.926.351,06 \text{ zł}$.

Ponieważ w ocenie Kolegium Izby, jak wyżej wskazano, prognozowanie dochodów Gminy w oparciu o konstrukcję przedpłat pozostaje w sprzeczności z zasadą realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, poniżej zaprezentowano wyliczenie możliwej do wypracowania przez Gminę Daszyna nadwyżki dochodów nad wydatkami z tytułu eksploatacji gazociągu oraz elektrociepłowni, przy założeniu 15% wskaźnika rentowności oraz założeniu pozyskania dochodów ze sprzedaży energii wytworzonej w elektrociepłowni w latach ich sprzedaży:

Tabela nr 3

Gazociąg						
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży	Wartość korekty dochodów	Wartość korekty wydatków
2017	2.491.990,00	2.118.191,50	373.798,50	15	-	(+)388.541,50
2018	4.609.670,00	3.918.219,50	691.450,50	15	-	(+)688.889,50
2019	4.712.470,00	4.005.599,50	706.870,50	15	-	(+)703.469,50
2020	4.835.830,00	4.110.455,50	725.374,50	15	-	(+)720.965,50
od 2021	4.979.750,00	4.232.787,50	746.962,50	15	-	(+)741.377,50
Elektrociepłownia						
2018	0,00	-	0,00	-	(-)1.259.821,57	-
2019	2.339.411,60	1.988.499,86	350.911,74	15	(-)1.662.356,37	(+)1.143.317,86
2020	5.848.529,00	4.971.249,65	877.279,35	15	(+)2.922.177,94	(+)2.858.294,65
od 2021	5.848.529,00	4.971.249,65	877.279,35	15	-	(+)2.858.294,65

Skalkulowanie przedmiotowych dochodów i wydatków bez założenia przedpłat oraz przy uwzględnieniu 15% wskaźnika rentowności, prowadzi do korekty wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna w zakresie planowanych dochodów budżetowych w latach 2018-2020 oraz planowanych wydatków budżetowych (poczynając od kwoty (+)388.541,50 zł w roku 2017 roku, a kończąc na kwocie (+)3.599.672,15 zł w roku 2021 i w latach następnych).

Skutki powyższego przeliczenia zostały przedstawione w tabeli nr 4 (uwzględnia przedpłaty) oraz w tabeli nr 5 (bez przedpłat).

Tabela nr 4

Lata	Dochody ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:	
		dochody bieżące	dochody majątkowe		wydatki bieżące	wydatki majątkowe
2017	49.648.395,91	18.386.954,53	31.261.441,38	49.456.930,14	16.694.284,41	32.762.645,73
2018	46.678.410,33	22.178.071,34	24.500.338,99	47.186.123,06	19.411.150,50	27.774.972,56
2019	47.859.592,81	25.982.808,81	21.876.784,00	49.175.816,50	21.799.246,36	27.376.570,14
2020	27.409.744,67	24.087.244,67	3.322.500,00	30.367.441,15	24.362.441,15	6.005.000,00
2021	27.470.639,00	27.470.639,00	0,00	30.542.747,48	24.739.487,15	5.803.260,33
2022	27.994.529,00	27.994.529,00	0,00	30.415.711,88	24.998.797,15	5.416.914,73
2023	28.538.389,00	28.538.389,00	0,00	30.873.767,16	25.262.792,15	5.610.975,01
2024	29.102.989,00	29.102.989,00	0,00	31.350.670,47	25.531.567,15	5.819.103,32
2025	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.298.365,18	25.948.365,18	6.350.000,00
2026	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.110.851,15	25.948.365,18	6.162.485,97
2027	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.108.851,15	25.948.365,18	6.160.485,97
2028	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.038.851,15	25.948.365,18	6.090.485,97
2029	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	31.948.851,15	25.948.365,18	6.000.485,97
2030	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	31.971.851,15	25.948.365,18	6.023.485,97

cd. Tabeli 4

Lata	Wynik operacyjny	Wynik budżetu	Rozchody
2017	1.692.670,12	191.465,77	580.007,27
2018	2.766.920,84	-507.712,73	181.176,77
2019	4.183.562,45	-1.316.223,69	563.563,67
2020	-275.196,48	-2.957.696,48	621.563,67
2021	2.731.151,85	-3.072.108,48	527.563,67
2022	2.995.731,85	-2.421.182,88	1.178.489,27
2023	3.275.596,85	-2.335.378,16	1.264.293,99
2024	3.571.421,85	-2.247.681,47	1.351.990,68
2025	3.740.813,82	-2.609.186,18	990.485,97
2026	3.740.813,82	-2.421.672,15	1.178.000,00
2027	3.740.813,82	-2.419.672,15	1.180.000,00
2028	3.740.813,82	-2.349.672,15	1.250.000,00
2029	3.740.813,82	-2.259.672,15	1.340.000,00
2030	3.740.813,82	-2.282.672,15	1.317.000,00

Tabela nr 5

Lata	Dochody ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:	
		dochody bieżące	dochody majątkowe		wydatki bieżące	wydatki majątkowe

2017	49.648.395,91	18.386.954,53	31.261.441,38	49.456.930,14	16.694.284,41	32.762.645,73
2018	45.418.588,76	20.918.249,77	24.500.338,99	47.186.123,06	19.411.150,50	27.774.972,56
2019	46.197.236,44	24.320.452,44	21.876.784,00	49.175.816,50	21.799.246,36	27.376.570,14
2020	30.331.922,61	27.009.422,61	3.322.500,00	30.367.441,15	24.362.441,15	6.005.000,00
2021	27.470.639,00	27.470.639,00	0,00	30.542.747,48	24.739.487,15	5.803.260,33
2022	27.994.529,00	27.994.529,00	0,00	30.415.711,88	24.998.797,15	5.416.914,73
2023	28.538.389,00	28.538.389,00	0,00	30.873.767,16	25.262.792,15	5.610.975,01
2024	29.102.989,00	29.102.989,00	0,00	31.350.670,47	25.531.567,15	5.819.103,32
2025	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.298.365,18	25.948.365,18	6.350.000,00
2026	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.110.851,15	25.948.365,18	6.162.485,97
2027	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.108.851,15	25.948.365,18	6.160.485,97
2028	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	32.038.851,15	25.948.365,18	6.090.485,97
2029	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	31.948.851,15	25.948.365,18	6.000.485,97
2030	29.689.179,00	29.689.179,00	0,00	31.971.851,15	25.948.365,18	6.023.485,97

cd. Tabeli 5

Lata	Wynik operacyjny	Wynik budżetu	Rozchody
2017	1.692.670,12	191.465,77	580.007,27
2018	1.507.099,27	-1.767.534,30	181.176,77
2019	2.521.206,08	-2.978.580,06	563.563,67
2020	2.646.981,46	-35.518,54	621.563,67
2021	2.731.151,85	-3.072.108,48	527.563,67
2022	2.995.731,85	-2.421.182,88	1.178.489,27
2023	3.275.596,85	-2.335.378,16	1.264.293,99
2024	3.571.421,85	-2.247.681,47	1.351.990,68
2025	3.740.813,82	-2.609.186,18	990.485,97
2026	3.740.813,82	-2.421.672,15	1.178.000,00
2027	3.740.813,82	-2.419.672,15	1.180.000,00
2028	3.740.813,82	-2.349.672,15	1.250.000,00
2029	3.740.813,82	-2.259.672,15	1.340.000,00
2030	3.740.813,82	-2.282.672,15	1.317.000,00

Z danych zawartych w tabeli nr 5 wynika, że w przypadku urealnienia założeń prognostycznych Gminy Daszyna w zakresie dochodów z tytułu sprzedaży energii (brak założenia przedpłat od nabywcy energii) oraz urealnienia poziomu rentowności sprzedaży nośników energii (zwiększenie wydatków budżetu z uwagi na przyjęcie wskaźnika rentowności sprzedaży na poziomie 15%), zmniejszeniu ulegnie wynik operacyjny budżetu, a tym samym wynik ogółem budżetu, który począwszy od roku 2018 będzie deficytowy, podczas gdy prognoza Gminy Daszyna zakłada w latach 2017-2030 budżety nadwyżkowe. Dokonane urealnienie założeń dochodowo-wydatkowych powoduje, że w prognozowanych na lata 2017-2030 budżetach wystąpi brak środków przeznaczonych na prognozowane w tych latach rozchody tytułem spłaty rat zaciągniętych zobowiązań kredytowo-pożyczkowych. Jednocześnie nierealistyczne ustalenie dochodów oraz wydatków budżetu powoduje, że w konsekwencji w sposób nierealistyczny zostały ustalone pozostałe parametry, o których mowa w art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Z uwagi na powyższe, 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.

Kolegium Izby zwróciło uwagę, że prognozowanie ze swej istoty, nie opiera się na wielkościach, co do których można mieć całkowitą pewność ich zaistnienia. Jednak w przypadku nakładania się wielu przesłanek, których ewentualne spełnienie wynika z niezwykle optymistycznego założenia, że okoliczności będą zawsze korzystne dla prognozowanego przedsięwzięcia, w pełni uzasadniona pozostaje teza o braku ich realizmu. Gmina Daszyna założyła bardzo szeroki zakres realizowanych oraz przewidywanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych w stosunku do swoich faktycznych możliwości, co obrazuje fakt, że łączna kwota wydatków majątkowych na przedsięwzięcia planowane w latach 2017-2020 wynosi 93.919.188,43 zł. Tym samym średnioroczne wydatki majątkowe zostały założone na poziomie 23.479.797,11 zł, stanowiącym 119,31% planowanych w 2016 roku dochodów budżetu Gminy Daszyna (150% planowanych dochodów bez dotacji na zadania zlecone). Jednocześnie skala zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz struktura spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek powoduje, że począwszy od 2017 roku Gmina Daszyna nie zamierza zaciągać zobowiązań zwrotnych, co oznacza, że źródło finansowania wskazanych przedsięwzięć mają stanowić wyłącznie dochody budżetowe. Z drugiej strony Gmina nie posiada stabilnych źródeł finansowania tych przedsięwzięć w postaci własnych środków, gdyż w latach 2012-2015 oraz w ciągu trzech kwartałów roku 2016, wynik operacyjny budżetu Gminy Daszyna kształtował się na poziomie wynoszącym odpowiednio: 494.778,94 zł (w roku 2012), 552.985,08 zł (w roku 2013), (-) 287.258,80 zł (w roku 2014), (-) 159.488,94 zł (w roku 2015) oraz 481.988,95 zł (w ciągu trzech kwartałów 2016 roku). Jednocześnie Gmina założyła w kolejnych latach nadwyżki operacyjne, które mają zostać wypracowane dopiero na bazie wybudowanej infrastruktury, przy założeniu rentowności działalności związanej ze sprzedażą mediów na poziomie znacznie odbiegającym od uwarunkowań gospodarczych oraz przyjęciu założeń dotyczących wielkości sprzedaży mediów nie mających oparcia w umowach zawartych z ich odbiorcami.

Kolegium Izby zwróciło uwagę, że w planowanej kwocie długu wykazanej w wieloletniej prognozie finansowej (*załącznik nr 1: poz. 6, poz. 14.2, poz. 14.3, poz. 14.3.2*) nie zostały ujęte zobowiązania Gminy Daszyna związane z dzierżawą gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie oraz zakupem dzierżawionego gruntu. Wskazane zobowiązania wynikają z zawartego w dniu 24 października 2014 roku aktu notarialnego, na mocy którego Gmina Daszyna dokonała sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych 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 wyżej

wskazanych umów 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 kodeksu cywilnego obejmuje również jego zwrotną odmianę, w której finansujący nabywa rzecz od korzystającego, by oddać mu następnie ją do użytku.

W danym przypadku na mocy aktu notarialnego z dnia 24 października 2014 roku podmiot finansujący, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, zobowiązał 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 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 aktu notarialnego z dnia 24 października 2014 roku 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 kupującego 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 kupującym 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 tym stanie faktycznym, 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
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk



DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w całości
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	5/24/2017
Data dokumentu	2017-02-01
Data złożenia podpisu	2017-03-08 12:43:34
Osoba podpisująca	Ryszard Krawczyk; RIO w Łodzi
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Unizeto Technologies S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 1
Identyfikator dokumentu	2A87E94E-77A4-4B58-BCAD-416596B2E63A