

UCHWAŁA NR 9/44/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 2 marca 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Józefa Lucyna Michejda |
| 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/ Paweł Jaśkiewicz | 14/ Roman Drozdowski |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 15/ Krzysztof Kozik |
| 8/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska | 16/ Tomasz Jan Karwicki |

Po rozpatrzeniu w dniu 2 marca 2017 roku Uchwały Nr XXXIX/200/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 stycznia 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 lutego 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)

Kolegium uchwala, co następuje:

Stwierdza nieważność Uchwały Nr XXXIX/200/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 stycznia 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226 ust.1, art. 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) oraz art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), 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 okoliczność zaplanowania w 2017 roku wydatków oraz dochodów związanych z budową gazociągu do podmiotu położonego na terenie innej gminy oraz nieuwzględnienie w kwocie długu, w latach 2017-2020, 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 3 lutego 2017 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała Nr XXXIX/200/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 stycznia 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030, która została zbadana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniach w dniach: 24 lutego oraz 2 marca 2017 roku. W posiedzeniu Kolegium w dniu 24 lutego 2017 roku uczestniczył Wójt Gminy Daszyna, natomiast w posiedzeniu w dniu 2 marca 2017 roku przedstawiciele jednostki nie uczestniczyli.

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 dochodów w kwocie 957.654,00 w 2017 roku, poprzez 2.172.924,00 zł w 2018 roku, a docelowo od roku 2021 w kwocie 2.302.581,00 zł. Natomiast uzyskanie przedmiotowych dochodów w prognozowanych wartościach pozostaje uzależnione w szczególności od rozbudowy sieci gazowej, przyłączenia zamierzonej ilości odbiorców do tej sieci, a następnie sprzedaży gazu na założonym poziomie, co warunkowane jest istnieniem odpowiedniego popytu na lokalnym rynku sprzedaży.
2. Dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę, w tym: w roku 2018 w kwocie 1.863.216,64 zł, w roku 2019 w kwocie 4.202.628,24 zł, w roku 2020 w kwocie 2.122.042,50 zł, od roku 2021 w kwocie po 5.848.475,78 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 2020 (w kwotach po 1.863.216,64 zł) uiszczy w roku 2018 oraz w roku 2019. Jednocześnie Gmina Daszyna nie zaplanowała wydatków tytułem podatku VAT należnego od prognozowanych przedpłat, pomimo że nie będzie on podlegał odliczeniu.

W ocenie Kolegium Izby, założenia wynikające z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna cechuje brak realistyczności, co wynika przede wszystkim z faktu zaplanowania przedpłat, nie mając ku temu podstaw prawnych. W 2018 roku założono uzyskanie dochodu w kwocie 1.863.216,64 zł tytułem przedpłaty dokonanej przez nabywcę energii cieplnej służącej do produkcji chłodu, która to energia ma zostać sprzedana w roku 2020. W roku 2019, w którym ma nastąpić uruchomienie elektrociepłowni oraz jej eksploatacja na poziomie 40%, zaplanowano z tytułu funkcjonowania elektrociepłowni dochód na poziomie 2.339.411,60 zł plus 1.863.216,64 zł tytułem przedpłaty dokonanej przez nabywcę energii, która ma zostać sprzedana w roku 2020. W efekcie w roku 2020 założono dochód w wysokości 2.122.042,50 zł (prognozowany dochód w kwocie 5.848.475,78 zł pomniejszony o kwotę 3.726.433,28 zł uiszczoną w latach 2018-2019). Pozyskanie przez Gminę Daszyna w latach 2018-2019 znaczących dla jej budżetu dochodów, tytułem tzw. przedpłat, pozostaje uzależnione od wybudowania elektrociepłowni w planowanym terminie, odpowiedniego popytu na zakup energii, a następnie zawarcia porozumienia z nabywcą energii w przedmiocie dokonania przedpłat na oczekiwaną sprzedaż. W ocenie Kolegium takie prognozowanie, wobec braku stosownych dokumentów, w szczególności porozumienia z odbiorcą chłodu, obarczone jest dużą dozą niepewności, dlatego trudno uznać, aby zaprezentowane dane mogły stanowić podstawę do skonstruowania realistycznej wieloletniej prognozy finansowej.

Kolegium Izby zwróciło również uwagę, że zrealizowanie inwestycji w postaci rozbudowy sieci gazowej oraz wybudowania elektrociepłowni 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	957.654,00	284.864,00 a)	672.790,00	70,25
2018	2.172.924,00	1.107.742,00	1.065.182,00	49,02%
2019	2.216.143,00	1.128.655,00	1.087.488,00	49,07%
2020	2.259.362,00	1.149.568,00	1.109.794,00	49,12%
od 2021	2.302.581,00	1.170.481,00	1.132.100,00	49,17%
Elektrociepłownia				
od 2020	5.848.475,78	2.947.000,00	2.901.475,78	49,61%

a) W objaśnieniach do prognozy wskazano w 2017 roku wydatki związane z dystrybucją gazu w kwocie 496.090,00 zł, jednak w budżecie na 2017 rok w rozdziale 40003 zaplanowano wydatki bieżące w łącznej kwocie 284.864,00 zł.

Gmina Daszyna założyła bardzo wysoki wskaźnik rentowności sprzedaży wynoszący około 50% (a w przypadku dystrybucji gazu ziemnego w 2017 roku nawet 70%). 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 na 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 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. W okresie styczeń-wrzesień 2016 roku wskaźnik rentowności obrotu netto wyniósł 7,6%⁵.

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

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.

³ Źródło danych: Piotr Szczepaniak: Wybrane wskaźniki rentowności sektorów niefinansowych w Polsce w latach 2006-2013.

⁴ Źródło danych: opracowanie sygnałne Głównego Urzędu Statystycznego Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2015 roku, str. 2.

⁵ Źródło danych: opracowanie sygnałne Głównego Urzędu Statystycznego Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w okresie I-IX 2016 roku, str. 2.

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 oraz w zakresie działalności elektrociepłowni na poziomie 50% 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 a)	Wartość korekty wydatków
2017	957.654,00	814.005,90	143.648,10	15%	(+)529.141,90
2018	2.172.924,00	1.846.985,40	325.938,60	15%	(+)739.243,40
2019	2.216.143,00	1.883.721,55	332.421,45	15%	(+)755.066,55
2020	2.259.362,00	1.920.457,70	338.904,30	15%	(+)770.889,70
od 2021	2.302.581,00	1.957.193,85	345.387,15	15%	(+)786.712,85
Elektrociepłownia					
2018 b)	1.863.216,64	0,00	1.863.216,64	-	-
2019 c)	4.202.628,24	1.988.499,86	2.214.128,38	15%	809.699,86
2020 d)	2.122.042,50	4.971.204,41	(-)2.849.161,91	15%	2.024.204,41
od 2021	5.848.475,78	4.971.204,41	877.271,37	15%	2.024.204,41

- a) Wskaźnik rentowności sprzedaży został wyliczony przy założeniu dochodów dotyczących działalności związanej ze sprzedażą energii na poziomie prognozowanym przez Gminę Daszyna oraz odpowiednim zwiększeniu wydatków dotyczących tej działalności.
- b) W roku 2019 założono uruchomienie elektrociepłowni, przy czym w roku 2018 przewidziano uzyskanie przedpłaty w kwocie 1.863.216,64 zł tytułem planowanej w roku 2020 sprzedaży energii cieplnej do produkcji chłodu.
- c) W roku 2019 założono eksploatację elektrociepłowni na poziomie 40%, co daje 2.339.411,60 zł plus przedpłata w kwocie 1.863.216,64 zł tytułem planowanej w roku 2020 sprzedaży energii cieplnej do produkcji chłodu, co łącznie stanowi 4.202.628,24 zł.
- d) W roku 2020 założono pomniejszenie dochodu w kwocie 5.848.475,78 zł o kwotę 3.726.433,28 zł tytułem przedpłat planowanych w latach 2018-2019, co daje 2.122.042,50 zł.

Wyżej wskazana tabela zakłada wskaźnik rentowności na poziomie 15% oraz powieła założenie dokonane przez Gminę Daszyna w zakresie pozyskania w latach 2018-2019 przedpłat dokonanych przez nabywcę energii cieplnej służącej do produkcji chłodu, która to energia ma zostać sprzedana w roku 2020.

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	957.654,00	814.005,90	143.648,10	15%	-	(+)529.141,90
2018	2.172.924,00	1.846.985,40	325.938,60	15%	-	(+)739.243,40
2019	2.216.143,00	1.883.721,55	332.421,45	15%	-	(+)755.066,55
2020	2.259.362,00	1.920.457,70	338.904,30	15%	-	(+)770.889,70
od 2021	2.302.581,00	1.957.193,85	345.387,15	15%	-	(+)786.712,85
Elektrociepłownia						
2018	0,00	0,00	0,00	-	(-)1.863.216,64	-
2019	2.339.411,60	1.988.499,86	350.911,74	15%	(-)1.863.216,64	(+)809.699,86
2020	5.848.475,78	4.971.204,41	877.271,37	15%	(+)3.726.433,28	(+)2.024.204,41
od 2021	5.848.475,78	4.971.204,41	877.271,37	15%	-	(+)2.024.204,41

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 (+)529.141,90 zł w roku 2017 roku, a kończąc na kwocie (+)2.810.917,26 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	45.353.206,20	17.926.278,09	27.426.928,11	45.687.340,83	17.067.778,35	28.619.562,48
2018	42.897.811,17	22.962.732,01	19.935.079,16	43.455.877,80	19.352.370,70	24.103.507,10
2019	43.575.141,92	25.902.565,23	17.672.576,69	44.769.344,66	21.667.548,41	23.101.796,25
2020	24.731.728,50	23.991.728,50	740.000,00	26.705.258,94	24.332.327,11	2.372.931,83
2021	28.420.449,00	28.360.449,00	60.000,00	30.886.802,59	24.666.320,26	6.220.482,33
2022	28.891.578,00	28.891.578,00	0,00	30.731.005,99	24.972.966,26	5.758.039,73
2023	29.535.670,00	29.535.670,00	0,00	30.644.293,27	25.265.052,26	5.379.241,01
2024	30.203.605,00	30.203.605,00	0,00	31.600.531,58	25.556.399,26	6.044.132,32
2025	30.896.297,00	30.896.297,00	0,00	32.656.728,29	25.864.106,26	6.792.622,03
2026	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.936.904,26	25.864.106,26	6.072.798,00
2027	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.934.904,26	25.864.106,26	6.070.798,00
2028	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.864.904,26	25.864.106,26	6.000.798,00
2029	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.774.904,26	25.864.106,26	5.910.798,00
2030	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.700.254,26	25.864.106,26	5.836.148,00

cd. Tabeli 4

Lata	Wynik operacyjny	Wynik budżetu	Rozchody
2017	858.499,74	-334.134,63	230.007,27
2018	3.610.361,31	-558.066,63	181.176,77
2019	4.235.016,82	-1.194.202,74	370.563,67
2020	-340.598,61	-1.973.530,44	821.563,67
2021	3.694.128,74	-2.466.353,59	344.563,67
2022	3.918.611,74	-1.839.427,99	971.489,27
2023	4.270.617,74	-1.108.623,27	1.702.293,99
2024	4.647.205,74	-1.396.926,58	1.413.990,68
2025	5.032.190,74	-1.760.431,29	1.050.485,97
2026	4.439.880,74	-1.632.917,26	1.178.000,00
2027	4.439.880,74	-1.630.917,26	1.180.000,00
2028	4.439.880,74	-1.560.917,26	1.250.000,00
2029	4.439.880,74	-1.470.917,26	1.340.000,00
2030	4.439.880,74	-1.396.267,26	1.414.650,00

Tabela nr 5

Lata	Dochody ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:	
		dochody bieżące	dochody majątkowe		wydatki bieżące	wydatki majątkowe
2017	45.353.206,20	17.926.278,09	27.426.928,11	45.687.340,83	17.067.778,35	28.619.562,48
2018	41.034.594,53	21.099.515,37	19.935.079,16	43.455.877,80	19.352.370,70	24.103.507,10
2019	41.711.925,28	24.039.348,59	17.672.576,69	44.769.344,66	21.667.548,41	23.101.796,25
2020	28.458.161,78	27.718.161,78	740.000,00	26.705.258,94	24.332.327,11	2.372.931,83
2021	28.420.449,00	28.360.449,00	60.000,00	30.886.802,59	24.666.320,26	6.220.482,33
2022	28.891.578,00	28.891.578,00	0,00	30.731.005,99	24.972.966,26	5.758.039,73
2023	29.535.670,00	29.535.670,00	0,00	30.644.293,27	25.265.052,26	5.379.241,01
2024	30.203.605,00	30.203.605,00	0,00	31.600.531,58	25.556.399,26	6.044.132,32
2025	30.896.297,00	30.896.297,00	0,00	32.656.728,29	25.864.106,26	6.792.622,03
2026	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.936.904,26	25.864.106,26	6.072.798,00
2027	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.934.904,26	25.864.106,26	6.070.798,00
2028	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.864.904,26	25.864.106,26	6.000.798,00
2029	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.774.904,26	25.864.106,26	5.910.798,00
2030	30.303.987,00	30.303.987,00	0,00	31.700.254,26	25.864.106,26	5.836.148,00

cd. Tabeli 5

Lata	Wynik operacyjny	Wynik budżetu	Rozchody
2017	858.499,74	-334.134,63	230.007,27
2018	1.747.144,67	-2.421.283,27	181.176,77
2019	2.371.800,18	-3.057.419,38	370.563,67
2020	3.385.834,67	1.752.902,84	821.563,67
2021	3.694.128,74	-2.466.353,59	344.563,67
2022	3.918.611,74	-1.839.427,99	971.489,27
2023	4.270.617,74	-1.108.623,27	1.702.293,99
2024	4.647.205,74	-1.396.926,58	1.413.990,68
2025	5.032.190,74	-1.760.431,29	1.050.485,97
2026	4.439.880,74	-1.632.917,26	1.178.000,00
2027	4.439.880,74	-1.630.917,26	1.180.000,00
2028	4.439.880,74	-1.560.917,26	1.250.000,00
2029	4.439.880,74	-1.470.917,26	1.340.000,00
2030	4.439.880,74	-1.396.267,26	1.414.650,00

Z danych zwartych w tabeli nr 5 wynika, że w przypadku urealnienia założeń prognostycznych Gminy Daszyna w zakresie dochodów z tytułu sprzedaży energii (pominięcie bezpodstawnego 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 (za wyjątkiem roku 2020) będzie deficytowy, podczas gdy prognoza Gminy Daszyna zakłada w latach 2017-2030 budżety nadwyżkowe. Dokonane urealnienie założeń dochodowo-wydatkowych powoduje, że w prognozowanych budżetach wystąpi brak środków przeznaczonych na prognozowane w tych latach rozchody tytułem spłaty rat zaciągniętych zobowiązań kredytowo-pożyczkowych. W efekcie należy wskazać, że Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Daszyna została oparta na nierealistycznych założeniach odnośnie dochodów oraz wydatków budżetu, a w konsekwencji także odnośnie innych parametrów, w tym: wyniku budżetu, przeznaczenia nadwyżki, przychodów i rozchodów budżetu, kwoty długu oraz sposobu sfinansowania jego spłaty, relacji, o których mowa w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz kwoty wydatków wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

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 planowanych w latach 2017-2020 wynosi 78.197.797,66 zł. Jednocześnie skala zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz struktura spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek powoduje, że 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 2012-2016, 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 235.877,93 zł (w roku 2016). 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.

W ocenie Kolegium Izby brak realistyczności wieloletniej prognozy finansowej wynika również z faktu zaplanowania w latach 2018 – 2019, jak wynika z objaśnień do prognozy, dochodów majątkowych tytułem wpłat od przedsiębiorcy, w kwotach odpowiednio wynoszących: 200.813,01 zł oraz 16.292,69 zł, w sytuacji braku stosownych dokumentów, w szczególności porozumienia z przedsiębiorcą.

W 2017 roku zaplanowano wydatki w kwocie 3.302.000,00 z przeznaczeniem na zadanie pn. Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego. Jednocześnie zaplanowano dochody w kwocie 2.952.000,00 zł tytułem opłaty przyłączeniowej do sieci gazowej założone w oparciu o list intencyjny podpisany z przedsiębiorcą. Z przekazanego do Izby listu intencyjnego, wynika, m.in., że Gmina Daszyna planuje wybudować gazociąg łączący punkt rozdzielczy gazu w Daszynie z punktem przyłączenia nieruchomości zlokalizowanej na terenie innej Gminy. Zgodnie z warunkami ramowymi umowy, która ma zostać zawarta przez strony po zakończeniu negocjacji, udział przyłączanego podmiotu w całkowitych kosztach inwestycji powinien wynieść przypuszczalnie około 2,0 do 3,0 milionów zł. Podłączenie do sieci gazowej ma nastąpić do dnia 1 stycznia 2018 roku. Natomiast zaplanowanie wydatków tytułem budowy gazociągu do wybranego podmiotu zlokalizowanego na terenie innej gminy pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, który stanowi, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a z mocy art. 1 ust.1 ustawy wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy.

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 rzeczywiście

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 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 niepogorszonym 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