

UCHWAŁA NR 23/111/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 19 lipca 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Grażyna Kos |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Barbara Polowczyk |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Paweł Jaśkiewicz | 12/ Roman Drozdowski |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Józefa Lucyna Michejda | 14/ Tomasz Jan Karwicki |

po rozpatrzeniu w dniu 19 lipca 2017 roku Uchwały Nr XLIV/229/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 14 czerwca 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 20 czerwca 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 XLIV/229/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 14 czerwca 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226 ust.1 oraz art. 243 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 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 oraz niezachowanie w latach 2021-2022 wskaźnika spłaty zadłużenia.

Uzasadnienie

W dniu 20 czerwca 2017 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczona została Uchwała Nr XLIV/229/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 14 czerwca 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: 6 oraz 19 lipca 2017 roku. W posiedzeniach Kolegium uczestniczył Wójt Gminy Daszyna.

Dokonując oceny przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby wskazało, że Gmina Daszyna zaplanowała w 2017 roku zwiększone dochody oraz wydatki związane ze sprzedażą wody, z uwagi na zaopatrzenie powstającej na terenie Gminy Daszyna ubojni drobiu. Założono, że roczne zapotrzebowanie ubojni na wodę będzie wynosiło 700.000 m³, przy czym w roku 2017, w którym

ma nastąpić uruchomienie ubojni 400.000 m³. Powyższe oznacza, że w roku 2017 roku ubojnia miałaby pobierać wodę przez okres około 7 miesięcy. Natomiast z wyjaśnień Wójta Gminy Daszyna złożonych w toku posiedzenia Kolegium Izby wynikało, że uruchomienie ubojni może nastąpić nie wcześniej niż w listopadzie 2017 roku. Tym samym, w ocenie Kolegium, ubojnia może ewentualnie korzystać z wody przez okres nie więcej niż 2 miesięcy 2017 roku. W efekcie należy wskazać, że dochody oraz wydatki z tego tytułu zostały założone na poziomie odpowiednio: 940.000,00 zł (400.000 m³ x 2,35 zł) oraz 740.000,00 zł (400.000 m³ x 1,85 zł), natomiast ewentualna realizacja tych dochodów oraz wydatków nie przekroczy odpowiednio: 268.000,00 zł oraz 211.000,00 zł.

Ponadto w roku 2017 Gmina Daszyna zaplanowała dochody oraz wydatki z tytułu dystrybucji gazu odpowiednio w kwotach: 957.654,00 zł oraz 793.744,00 zł, przy założeniu, że jednym z odbiorców gazu będzie powstająca ubojnia drobiu, która w 2017 roku miała odebrać 6.000.000 kWh gazu, a w 2018 roku 12.000.000 kWh. Z powyższego wynika, że w 2017 roku, w którym ubojnia ma zostać uruchomiona założono zapotrzebowanie na gaz na poziomie 50% szacowanego zapotrzebowania ubojni w 2018 roku. Jednocześnie, jak wyżej wskazano, uruchomienie ubojni może nastąpić nie wcześniej niż w listopadzie 2017 roku, co powoduje, że ubojnia może ewentualnie korzystać z gazu przez okres nie więcej niż 2 miesięcy 2017 roku. Tym samym należy wskazać, że w 2017 roku zaplanowano z tego tytułu dochody oraz wydatki odpowiednio w kwotach: 558.000,00 zł (6.000.000 kWh x 0,093 zł) oraz 432.000,00 zł (6.000.000 kWh x 0,072 zł), natomiast ich ewentualna realizacja nie przekroczy odpowiednio: 186.000,00 zł oraz 144.000,00 zł.

Kolegium Izby wskazało, że konstrukcja budżetów w latach, na które została opracowana wieloletnia prognoza finansowa Gminy Daszyna opiera się, m.in., na założeniu uzyskania 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.

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, stanowiących źródło finansowania inwestycji, 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. Gmina Daszyna przedłożyła wprawdzie list intencyjny, z którego wynika, m.in., deklaracja przedsiębiorcy do zawarcia z Gminą Daszyna umowy na dostawy chłodu w terminie do dnia 30 czerwca 2018 roku oraz do dokonania przedpłat w roku 2018 oraz 2019 tytułem chłodu nabytego w roku 2020, jednak przywołany list nie rodzi po stronie przedsiębiorcy żadnych zobowiązań. Z uwagi na powyższe, zdaniem Kolegium, opisane 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 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

Elektrociepłownia				
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży
od 2020	5.848.475,78	2.947.000,00	2.901.475,78	49,61%

Gmina Daszyna założyła bardzo wysoki wskaźnik rentowności sprzedaży wynoszący około 50%. 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 -

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

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 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. W ocenie Kolegium Izby założenie wskaźnika rentowności w zakresie sprzedaży energii na poziomie 50% nie spełnia przymiotu realistyczności. Powyższej oceny nie zmienia również, doręczona do Izby w dniu 25 kwietnia 2017 roku, informacja Wójta Gminy Daszyna zawierająca plan kosztów po realizacji projektu EC oraz wartość amortyzacji dla EC, gdyż wskazana informacja nie stanowi dokumentu uwiarygodniającego przyjęte założenia.

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 elektrociepłowni przedstawia się następująco:

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

Tabela nr 2

Elektrociepłownia					
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży a)	Wartość korekty wydatków
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 powiela 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.

Gmina Daszyna założyła w 2019 roku, w którym ma nastąpić uruchomienie elektrociepłowni jej eksploatację na poziomie 40%, co stanowi około 5 miesięcy pracy. Natomiast w ogłoszeniu o przetargu, którego przedmiotem jest wykonanie w formule „zaprojektuj i wybuduj”: dokumentacji projektowej i robót budowlanych dotyczących: „Elektrociepłowni opalanej słomą Daszyna”, termin wykonania zamówienia wskazano na dzień 30 listopada 2019 roku. Powyższe oznacza, że przy terminowym wykonaniu zamówienia wytwarzanie energii w elektrociepłowni obejmie 1 miesiąc 2019 roku.

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 elektrociepłowni, przy założeniu 15% wskaźnika rentowności oraz założeniu pozyskania dochodów ze sprzedaży energii wytworzonej w elektrociepłowni w latach ich sprzedaży, tj. bez przedpłat, a także przy uwzględnieniu pracy elektrociepłowni w 2019 roku przez okres 1 miesiąca:

Tabela nr 3

Elektrociepłownia						
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży	Wartość korekty dochodów	Wartość korekty wydatków
2018	0,00	0,00	0,00	-	(-)1.863.216,64	-
2019	487.372,98	414.267,03	73.105,95	15%	(-)3.715.255,26	(-)764.532,97
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 (w wysokości (-)764.532,97 zł w roku 2019 roku oraz w wysokości (+)2.024.204,41 zł od roku 2020), co obrazuje poniższa tabela:

Tabela nr 4

Lata	Dochody ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:	
		dochody bieżące	dochody majątkowe		wydatki bieżące	wydatki majątkowe
2018	39.504.775,38	20.852.004,36	18.652.771,02	41.186.815,25	18.554.556,30	22.632.258,95
2019	41.583.456,34	22.021.653,66	19.561.802,68	44.163.614,96	19.292.225,82	24.871.389,14
2020	29.771.119,80	28.195.753,78	1.575.366,02	27.247.327,26	24.177.961,24	3.069.366,02
2021	28.476.902,00	28.416.902,00	60.000,00	27.756.542,74	24.555.687,72	3.200.855,02
2022	28.948.031,00	28.948.031,00	0,00	27.600.746,14	24.935.323,41	2.665.422,73
2023	29.592.123,00	29.592.123,00	0,00	29.914.033,42	25.107.409,41	4.806.624,01
2024	30.260.058,00	30.260.058,00	0,00	30.870.271,73	25.398.756,41	5.471.515,32
2025	30.952.750,00	30.952.750,00	0,00	31.926.468,44	25.706.463,41	6.220.005,03
2026	30.360.440,00	30.360.440,00	0,00	31.206.644,41	25.706.463,41	5.500.181,00
2027	30.360.440,00	30.360.440,00	0,00	31.204.644,41	25.706.463,41	5.498.181,00
2028	30.360.440,00	30.360.440,00	0,00	31.134.644,41	25.706.463,41	5.428.181,00
2029	30.360.440,00	30.360.440,00	0,00	31.044.644,41	25.706.463,41	5.338.181,00
2030	30.360.440,00	30.360.440,00	0,00	30.927.644,41	25.706.463,41	5.221.181,00

cd. Tabeli 4

Lata	Wynik operacyjny	Wynik budżetu	Rozchody
2018	2.297.448,06	-1.682.039,87	181.176,77
2019	2.729.427,84	-2.580.158,62	370.563,67
2020	4.017.792,54	2.523.792,54	821.563,67
2021	3.816.214,28	720.359,26	2.744.563,67
2022	4.012.707,59	1.347.284,86	3.371.489,27
2023	4.484.713,59	-321.910,42	1.702.293,99
2024	4.861.301,59	-610.213,73	1.413.990,68
2025	5.246.286,59	-973.718,44	1.050.485,97
2026	4.653.976,59	-846.204,41	1.178.000,00
2027	4.653.976,59	-844.204,41	1.180.000,00
2028	4.653.976,59	-774.204,41	1.250.000,00
2029	4.653.976,59	-684.204,41	1.340.000,00
2030	4.653.976,59	-567.204,41	1.457.000,00

Z danych zawartych w tabeli nr 4 wynika, że w przypadku urealnienia założeń prognostycznych Gminy Daszyna w zakresie dochodów z tytułu sprzedaży energii (pominięcie bezpodstawnego założenia przedpłat od nabywcy energii), założenia dochodów oraz wydatków z tytułu sprzedaży energii w 2019 roku z uwzględnieniem funkcjonowania elektrociepłowni przez 1 miesiąc 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 lat 2020-2022) będzie deficytowy, podczas gdy prognoza Gminy Daszyna zakłada w latach 2018-2030 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. Ponadto urealnienie wyniku operacyjnego, który wpływa na wyliczenie dopuszczanego wskaźnika spłaty zadłużenia, powoduje że w latach 2021-2022 nie zostanie zachowana reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych, gdyż we wskazanych latach relacja spłaty zadłużenia do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: 11,56%/10,71% (w roku 2021) oraz 13,07%/11,15% (w roku 2022). 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. Z przywołanego przepisu wynika, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku i lat następnych i powinna być realistyczna, co oznacza, że ma opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana, a założenia w niej przyjęte powinny zostać uzasadnione. Natomiast w ocenie Kolegium Izby założenia prognostyczne badanej Uchwały nie zostały odpowiednio uzasadnione, co w efekcie nie pozwala na uznanie, że przesłanki wynikające z przywołanego przepisu zostały spełnione. Ponadto niezachowanie w latach 2021-2022 wskaźnika spłaty zadłużenia oznacza naruszenie art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

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 80.547.483,98 zł. Jednocześnie skala zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz struktura spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek powoduje, że począwszy od roku 2018 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 (rozbudowa gazociągu, budowa elektrociepłowni), 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.

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	23/111/2017
Data dokumentu	2017-07-19
Data złożenia podpisu	2017-07-25 15:11:33
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	89EC5DD9-ECDF-45D5-BE39-9E5DDE6DE31F