



UCHWAŁA NR 17/60/2018
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 23 maja 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 8/ Grażyna Kos |
| 2/ Anna Kaźmierczak | 9/ Barbara Polowczyk |
| 3/ Bogdan Łągwa | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Łukasz Szczepanik | 11/ Roman Drozdowski |
| 5/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Józefa Lucyna Michejda | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Bogusław Wenus | |

Po rozpatrzeniu w dniu 23 maja 2018 roku Uchwały Nr LVII/310/2018 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 25 kwietnia 2018 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 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 LVII/310/2018 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030, 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 2017 r., poz. 2077), z uwagi na nierealistyczne ustalenie rozchodów, a tym samym brak faktycznego zbilansowania budżetu 2018 roku oraz niespełnienie relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakresie budżetu 2018 roku.

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczona została Uchwała Nr LVII/310/2018 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030. Uchwała stanowiła przedmiot posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 23 maja 2018 roku. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Kolegium, opierając się na wynikach kontroli doraźnej w Gminie Daszyna, przeprowadzonej przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniach 25-27 kwietnia 2018 roku na wniosek Kolegium, stwierdziło że Gmina Daszyna wykazała za 2017 rok wykonanie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych w wysokości 1.143.881,12 zł, przy dochodach planowanych w wysokości 346.000,00 zł oraz należnościach w wysokości 635.683,32 zł. Wykonanie przedmiotowych dochodów stanowiło 330,60% planu ustalonego na podstawie przypisów zobowiązań za 2017 rok. W efekcie na dzień 31 grudnia 2017 roku została wykazana nadpłata w kwocie 800.460,51 zł, tj. wynoszącej ponad dwukrotność rocznego planu dochodów.

Nadpłaty zostały odnotowane na kontach czterdziestu dwóch podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych, przy czym nadpłata w kwocie 799.504,00 zł dotyczyła jednego podatnika. Wskazany podatnik dokonał wpłaty podatku w wysokości, która nie wynikała z rzeczywistego zobowiązania podatkowego, a którego źródłem była umowa dzierżawy nieruchomości z dnia 15 listopada 2017 roku, zawarta na czas określony od dnia 15 listopada 2017 roku do dnia 14 lutego 2018 roku. Podpisanie umowy dzierżawy poprzedziło pismo datowane na dzień 14 listopada 2017 roku, w którym przyszli dzierżawcy zwrócili się do Wójta Gminy Daszyna o zawarcie umowy dzierżawy zabudowanych działek gminnych z przeznaczeniem na wykorzystanie w ramach prowadzonej działalności. Na podstawie decyzji z dnia 15 grudnia 2017 roku, której odbiór potwierdzał nieczytelny podpis jednego z dwóch zobowiązanych, bez określenia daty odbioru, ustalono wymiar podatku od nieruchomości na kwotę 496,00 zł. Natomiast dzierżawcy dokonali wpłaty na rzecz Gminy Daszyna, tytułem „zaliczki na podatek od nieruchomości”, w kwocie 800.000,00 zł, która wpłynęła na rachunek bankowy w dniu 29 grudnia 2017 roku. Na podstawie pisma datowanego na dzień 29 grudnia 2017 roku, na którym odnotowano wpływ do Urzędu Gminy w Daszynie w dniu 3 stycznia 2018 roku, podatnicy zwrócili się z prośbą o zaliczenie nadpłaty dokonanej na konto Gminy Daszyna w kwocie 800.000,00 zł w całości na poczet przyszłych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości. Natomiast kwota przyszłych zobowiązań z tego tytułu, w uchwale na czas trwania umowy dzierżawy oznaczony do dnia 14 lutego 2018 roku, wynosiła 992,00 zł, a zakładając jej hipotetyczne wydłużenie na czas nieokreślony, przy rocznym zobowiązaniu podatkowym w wysokości 5.952,00 zł (496,00 zł x 12 miesięcy), kwota 800.000,00 zł pokrywałaby należności podatkowe za okres ponad 134 lat.

Ponieważ dokonana wpłata wpłynęła na rachunek bankowy Gminy Daszyna prowadzony dla projektu inwestycyjnego, stosownie do pisma datowanego na dzień 29 grudnia 2017 roku, dzierżawcy wnioskowali o jej przekazanie na rachunek „ogólny” Gminy. W tym samym dniu, tj. 29 grudnia 2017 roku, Gmina Daszyna złożyła dyspozycję przekazania kwoty 800.000,00 zł na rachunek podstawowy, przy czym z uwagi na zablokowanie przepływów w godzinach popołudniowych 29 grudnia 2017 roku, przekazanie nastąpiło w dniu 2 stycznia 2018 roku. W efekcie dokonanych ustaleń bank prowadzący obsługę rachunków bankowych, potwierdzeniami sald sporządzonymi wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku, potwierdził zerowy stan rachunku bankowego prowadzonego dla projektu oraz potwierdził stan środków na rachunku bankowym Gminy uwzględniający dokonanie wpłaty na ten rachunek kwoty 800.000,00 zł.

W dniu 19 stycznia 2018 roku dzierżawcy zwrócili się z prośbą o przedłużenie umowy dzierżawy w celu wykorzystania nieruchomości w ramach prowadzonej działalności. W dniu 15 lutego 2018 roku Gmina Daszyna wydzierżawiła nieruchomość na rzecz dotychczasowych dzierżawców na okres od 15 lutego 2018 roku do 31 marca 2018 roku. Na podstawie decyzji z dnia 9 lutego 2018 roku ustalono wymiar podatku od nieruchomości na 2018 rok na kwotę 992,00 zł, a na podstawie decyzji z dnia 10 kwietnia 2018 roku dokonano zmiany wymiaru podatku od nieruchomości ustalając go na kwotę 1.488,00 zł.

Postanowieniem z dnia 9 marca 2018 roku Wójt Gminy Daszyna wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia wysokości nadpłaty w podatku od nieruchomości od osób fizycznych, a w dniu 12 marca 2018 roku postanowił o zaliczeniu, z wpłaty dokonanej w dniu 29 grudnia 2017 roku w kwocie 800.000,00 zł, kwoty 992,00 zł na poczet bieżących zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości za 2018 rok, stwierdzając że na koncie podatnika figuruje nadpłata w wysokości 798.512,00 zł. W dniu 22 marca 2018 roku do Urzędu Gminy Daszyna wpłynął wniosek podatnika o zwrot, w terminie 7 dni, nadpłaty błędnie opłaconego w dniu

29 grudnia 2017 roku podatku od nieruchomości. Następnie, na podstawie decyzji z dnia 26 marca 2018 roku, Wójt Gminy Daszyna określił nadpłatę w podatku od nieruchomości od osób fizycznych na kwotę 798.512,00 zł, w uzasadnieniu decyzji wskazując na konieczność zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości od osób fizycznych ze względu na wygaśnięcie obowiązku podatkowego. Organ podatkowy określił termin zwrotu na 30 dni od dnia wydania decyzji określającej wysokość nadpłaty. Odbiór decyzji dokonany został w dniu 3 kwietnia 2018 roku. Przekazanie środków z tytułu zwrotu nadpłaty nastąpiło w dniach: 29 marca 2018 roku w kwocie 100.000,00 zł, 11 kwietnia 2018 roku w kwocie 100.000,00 zł, 13 kwietnia 2018 roku w kwocie 200.000,00 zł oraz 25 kwietnia 2018 roku w kwocie 398.512,00 zł.

Uwzględniając stan faktyczny należy zwrócić uwagę, że zarówno podatnik, jak i Gmina mieli świadomość, że wpłata z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości wielokrotnie wyższej od zobowiązania podatkowego ustalonego na podstawie decyzji z dnia 15 grudnia 2017 roku (wydanej po złożeniu przez podatnika informacji na podatek od nieruchomości) oraz od przyszłych zobowiązań podatkowych, związanych z umową dzierżawy zawartą na czas oznaczony do dnia 14 lutego 2018 roku, nie stanowiła w istocie swej nadpłaty podatku.

Odnosząc powyższe do wykonania budżetu Gminy Daszyna na 2017 roku należy podkreślić, że na dzień 31 grudnia 2017 roku, jak wynika ze sprawozdań budżetowych, rozliczenie wykonania budżetu Gminy Daszyna za 2017 rok, przy uwzględnieniu po stronie dochodów kwoty 798.512,00 zł, przedstawiało się następująco: (dochody + przychody) – (deficyt + rozchody) = 305.031,64 zł.

Natomiast rozliczenie wykonania budżetu Gminy Daszyna za 2017 rok, bez kwoty 798.512,00 zł, przedstawiałoby się następująco: (dochody + przychody) – (deficyt + rozchody) = (-) 493.480,36 zł. Tym samym bez środków pieniężnych w wysokości 798.512,00 zł, uznanych za dochód bieżący budżetu, deficyt budżetu Gminy Daszyna na koniec 2017 roku wynosiłby 5.173.514,27 zł, w tym kwota 493.480,36 zł nie znalazłaby pokrycia w przychodach budżetu, co z kolei oznaczałoby brak możliwości zgodnego z prawem wykonania budżetu.

Gmina Daszyna miała problemy związane z utrzymaniem płynności finansowej, które wynikały z braku realizacji założeń budżetu, m.in., z uwagi na fakt, że wykonanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku w 2017 roku wyniosło 0,00 zł, podczas gdy w budżecie Gmina zaplanowała dochody z tego tytułu w wysokości 2.589.000,00 zł. Ponadto w budżecie 2017 roku Gmina zaplanowała przychody w łącznej kwocie 5.366.705,18 zł, z czego zrealizowała przychody w kwocie 4.910.041,18 zł. Różnica pomiędzy planem, a wykonaniem przychodów, wynosząca 456.664,00 zł, dotyczyła pożyczek, które Gmina Daszyna zamierzała zaciągnąć w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki w Łodzi, a których jednak w 2017 roku nie otrzymała.

W efekcie Gmina Daszyna miała alternatywę pozyskania niezbędnych środków na sfinansowanie potrzeb budżetowych albo brak uiszczenia części istniejących zobowiązań. Powyższe wskazywało na dodatkowe potrzeby pożyczkowe Gminy, powstałe w związku z koniecznością zapewnienia finansowania wydatków, które nie znalazły pokrycia w zrealizowanych dochodach oraz przychodach.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium, z istoty opisanej operacji finansowej wynika, że służyła ona zaspokojeniu istniejących w 2017 roku potrzeb pożyczkowych Gminy Daszyna. W odniesieniu do umowy pożyczki należy wskazać, że może ona być zawarta w dowolnej formie, brak potwierdzenia na piśmie nie powoduje jej nieważności. O wykonaniu umowy pożyczki, co do zasady, można mówić, gdy pożyczkobiorca uzyskał własność przedmiotu pożyczki bądź, gdy stworzono mu prawną możliwość wykorzystania przedmiotu pożyczki. W danym przypadku

dokonanie nadpłaty oznaczało postawienie do dyspozycji Gminy określonych środków finansowych, a tym samym stwarzało prawną i faktyczną możliwość ich wykorzystania.

Ponadto cechą umowy pożyczki jest zobowiązanie biorącego do zwrotu tej samej, co otrzymana, ilości pieniędzy albo tej samej, co otrzymana, ilości rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości, co miało miejsce w danym stanie faktycznym, gdyż jak wyżej wskazano, przedmiot umowy dzierżawy oraz okres na jaki została zawarta, nie pozwalały na zaliczenie przekazanych środków finansowych na poczet przyszłych należności podatkowych, co oznacza, że wskazane okoliczności od samego początku rodziły konieczność ich zwrotu.

Konkludując, w ocenie Kolegium, przekazane na rzecz Gminy Daszyna środki finansowe stanowiły w swej istocie pożyczkę, a tym samym ich zwrot, dokonany w okresie 29 marca - 25 kwietnia 2018 roku, stanowił *de facto* rozchód budżetu 2018 roku. Natomiast w wieloletniej prognozie finansowej, wg stanu na dzień 23 kwietnia 2018 roku, ustalonego na podstawie Uchwały Nr LVII/310/2018, podobnie jak w budżecie Gminy Daszyna na 2018 rok, wg stanu na dzień 23 kwietnia 2018 roku, zwrot tych środków nie został w ogóle wykazany. Powyższe oznacza, że Gmina Daszyna w żaden sposób nie uwzględniła w budżecie 2018 roku konieczności uszczuplenia środków pieniężnych o kwotę 798.512,00 zł, a tym samym nie ujawniła faktycznego braku zbilansowania budżetu. Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium, 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 Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna, dotyczące budżetu Gminy Daszyna na 2018 rok w zakresie wysokości planowanych rozchodów, a w konsekwencji braku zbilansowania budżetu, nie pozwalają na uznanie, że przesłanki wynikające z przywołanego przepisu zostały spełnione, tym samym cechuje je brak realizacyjności.

Ponieważ zwrot kwoty 798.512,00 zł stanowił *de facto* zwrot otrzymanej pożyczki, należy wskazać, że wg stanu na dzień podjęcia Uchwały Nr LVII/310/2018, łączna kwota planowanych na rok 2018 spłat rat kredytów oraz pożyczek wraz z należnymi odsetkami oraz dyskontem, o których mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynosiła 1.656.650,05 zł (należność główna 988.352,77 zł, koszty 668.297,28 zł), a planowane dochody wynosiły 61.588.313,74 zł. Tym samym wskaźnik spłaty zadłużenia dla roku 2018 wynosił 2,69%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty dla 2018 roku w wysokości 2,57%, co oznaczało brak zachowania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

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
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek