

**Uchwała Nr 30/207/2013**  
**6 września 2013 roku**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**w składzie:**

- |                                   |                           |
|-----------------------------------|---------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek                | 8/ Józefa Lucyna Michejda |
| 2/ Ewa Śpionek                    | 9/ Bogusław Wenus         |
| 3/ Iwona Kopczyńska               | 10/ Grażyna Kos           |
| 4/ Anna Kaźmierczak               | 11/ Barbara Polowczyk     |
| 5/ Paweł Jaśkiewicz               | 12/ Paweł Dobrzyński      |
| 6/ Bogdan Łągwa                   | 13/ Małgorzata Michałek   |
| 7/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska | 14/ Roman Drozdowski      |

Po rozpoznaniu w dniu 6 września 2013 roku **uchwały Nr XLI/188/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku** w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, **uchwały Nr XLI/189/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku** w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok, **uchwały Nr XLI/190/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku** w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013 **oraz uchwały Nr XLII/192/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 sierpnia 2013 roku** w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, działając na podstawie art. 12 ust. 1 i 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 roku, poz. 1113) oraz art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2013 roku, poz. 594),

**Kolegium uchwała, co następuje:**

1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLI/188/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023 oraz uchwały Nr XLII/192/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023 - z powodu naruszenia prawa tj. art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 roku, poz.885 z późn.zm.) wobec braku realistyczności postanowień wieloletniej prognozy finansowej.

2. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLI/190/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013 - z powodu naruszenia prawa tj. art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych **w związku z zaplanowaniem deficytu budżetu na nieprawidłowym poziomie oraz brakiem realistyczności postanowień wieloletniej prognozy finansowej.**

3. W uchwale Nr XLI/189/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok stwierdza się naruszenie prawa tj. art. 211 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - z powodu zaplanowania deficytu budżetu na nieprawidłowym poziomie.

Powyższą nieprawidłowość należy usunąć **w terminie do dnia 25 września 2013 roku** poprzez zaplanowanie deficytu budżetu na właściwym poziomie.

## Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze wobec uchwał wyszczególnionych w sentencji uchwały, tj. uchwały Nr XLI/188/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, uchwały Nr XLII/192/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, uchwały Nr XLI/190/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013 oraz uchwały Nr XLI/189/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy: Pan Jacek Różański Komisarz Rządowy Gminy Pątnów oraz Pani Aleksandra Kasprzak Skarbnik Gminy Pątnów, którzy złożyli stosowne wyjaśnienia w przedmiocie badanych uchwał.

Ad.1. W wyniku analizy uchwały Nr XLII/192/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023, Kolegium ustaliło, że w 2013 roku zaplanowano dochody bieżące budżetu w wysokości 19.524.029,87 zł, w tym z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 1.785.428,00 zł. Z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej Gminy wynika, że zwiększenie kwoty tego podatku wiąże się ze zwiększeniem podatku od budowli, w związku z planowaną budową elektrowni wiatrowych. Z tego tytułu - według wyjaśnień Skarbnika Gminy Pątnów – w dochodach budżetu została zaplanowana kwota podatku od nieruchomości w wysokości ok. 1 mln zł. Z dalszych wyjaśnień w tej sprawie, złożonych na tym posiedzeniu Kolegium przez Komisarza Rządowego Gminy Pątnów wynika, że na terenie Gminy nie będą realizowane elektrownie wiatrowe, w związku z wydanym w tej sprawie wyrokiem Sądu z dnia 30 sierpnia 2013 roku. W tej sytuacji zaplanowana w budżecie kwota podatku od nieruchomości, z tytułu elektrowni wiatrowych nie wpłynie do budżetu.

Kolegium Izby uznało, że ujęcie w wieloletniej prognozie finansowej dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, w tym w wysokości 1 miliona złotych w 2013r., w związku z planowaną budową elektrowni wiatrowych nie znajduje uzasadnienia prawnego i faktycznego. Dochody te gmina winna bowiem planować przy uwzględnieniu przepisów art. 6 ust.2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którymi w podatku od nieruchomości - jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem.

Wobec powyższego zaplanowane dochody bieżące budżetu pozostają nierealne, a co za tym idzie także dochody ogółem. Wobec tego deficyt budżetu został ustalony w niewłaściwej wysokości.

Nadto, Kolegium zauważa, że w wieloletniej prognozie, w roku 2014 zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 3.538.067,92 zł. Wystąpienie nadwyżki w takiej wysokości nie zostało uzasadnione w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej Gminy. W objaśnieniach nie uzasadniono także poziomu planowanych wydatków bieżących, w tym ich istotnego wzrostu w latach 2014 – 2015.

Kolegium dokonało również oceny wieloletniej prognozy finansowej Gminy w kontekście założeń wynikających z uchwały Nr XLI/191/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie wprowadzenia Programu Naprawczego dla Gminy Pątnów. Program naprawczy i wieloletnia prognoza finansowa są bowiem elementami niezbędnymi i koniecznymi w przypadku ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa.

W świetle art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli:

- 1) jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz
- 2) z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
  - a) nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań,
  - b) zachowane zostaną zasady określone w art.242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki,
  - c) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Jak z powyższego wynika, Program Naprawczy winien zawierać zamierzenia, które pozwolą uprawdopodobnić, iż w wyniku jego realizacji nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki.

Z Programu opracowanego przez Gminę nie wynika, jakie jednostka zamierza uzyskać oszczędności m.in. w wyniku likwidacji trzech szkół. Nie przedstawiono także żadnych innych wymiernych efektów kwotowych jakie Gmina zamierza uzyskać w związku z wprowadzonym Programem Naprawczym. Są one niezbędne w celu oceny realistyczności założeń wieloletniej prognozy finansowej. Ważnym elementem tej oceny jest kształtowanie się wydatków na cele oświatowe, których wielkość powinna uwzględniać planowane do uzyskania oszczędności.

W przypadku realizacji przez Gminę programu naprawczego i ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa wieloletnia prognoza finansowa powinna stanowić podstawę oceny i uznania, że zostaną przez Gminę spełnione warunki określone art. 224 ustawy o finansach publicznych. Wieloletnia prognoza finansowa winna zatem odzwierciedlać zakładane efekty finansowe działań planowanych w ramach programu naprawczego.

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia oraz wyjaśnienia przedstawicieli Gminy, Kolegium stwierdza, że przedstawiona wieloletnia prognoza finansowa Gminy jest nierealistyczna. Zgodnie z art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Tym samym naruszony został przywołany wyżej przepis prawa.

Na posiedzeniu w dniu 6 września 2013 roku, Kolegium poddało analizie także uchwałę Nr XLI/188/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2013 – 2023 i stwierdziło jej nieważność z powodu naruszenia art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zarzuty odnośnie tej uchwały są tożsame z zarzutami stawianymi ww. uchwale Nr XLII/192/2013, czyli nierealność zaplanowanych dochodów budżetu w 2013 roku, a co za tym idzie ustalenie deficytu budżetu w nieprawidłowej wysokości, a także nie uzasadniono kształtowania się nadwyżki operacyjnej w roku 2014 na poziomie - 3.538.067,92 zł. Ocena tej wieloletniej prognozy finansowej w kontekście uchwały Nr XLI/191/2013 Rady Gminy Pątnów z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie wprowadzenia Programu Naprawczego dla Gminy Pątnów pokrywa się z oceną dokonaną w związku z uchwałą XLII/192/2013 z dnia 27 sierpnia 2013 roku.

Ad.2. Uchwałą Nr XLI/189/2013 z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pątnów na 2013 rok, Rada Gminy Pątnów zwiększyła wydatki budżetu o kwotę 870.795 zł, dokonując zwiększenia tych wydatków w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdz. 80101 Szkoły podstawowe o kwotę 470.795 zł oraz w rozdz. 80110 Gimnazja o kwotę 400.000 zł. Zwiększając kwotę wydatków budżetu, równocześnie zwiększona została kwota deficytu budżetu, który po zmianach ukształtował się na poziomie 4.452.832,26 zł. Na podstawie wyjaśnień, złożonych przez przedstawicieli Gminy, o których mowa w pkt 1 uzasadnienia, Kolegium uznało, że ustalona przedmiotową uchwałą kwota planowanego deficytu budżetu została zaplanowana w

nieprawidłowej wysokości przy uwzględnieniu faktycznego poziomu dochodów budżetu możliwych do osiągnięcia w 2013r. - w związku z zaplanowaniem w budżecie Gminy dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, który obejmuje wpływy z podatku od elektrowni wiatrowych.

W świetle art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Zgodnie z ust.4 tego artykułu, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Zatem uchwała budżetowa Gminy na 2013 rok winna określić m.in. prawidłową wysokość dochodów oraz wydatków budżetu i ustalić deficyt budżetu na właściwym poziomie.

W ocenie Kolegium Izby, przedmiotowa uchwała narusza przytoczone wyżej przepisy prawa. Kolegium wskazuje zatem na konieczność dokonania odpowiednich zmian budżetu w celu ustalenia deficytu na prawidłowym poziomie.

Ad.3. Uchwałą Nr XLI/190/2013 z dnia 1 sierpnia 2013 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na rok 2013, Rada Gminy Pątnów postanowiła o zaciągnięciu pożyczki z budżetu państwa w wysokości 6.856.890,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 4.452.832,26 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 2.404.057,74 zł. Kolegium dokonało analizy przedmiotowej uchwały w kontekście założeń wieloletniej prognozy finansowej i wartości przyjętych w budżecie Gminy. Z tejże wieloletniej prognozy wynika, że deficyt budżetu na 2013 rok został ustalony w niewłaściwej wysokości w związku z zaplanowaniem dochodów budżetu w wysokości nierealnej do uzyskania. Zatem nierealna pozostaje również kwota pożyczki, planowanej do zaciągnięcia z budżetu państwa. W ocenie Kolegium Izby, przedmiotowa uchwała w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa została podjęta z naruszeniem art. 89 ust.1 pkt 2 oraz art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w związku z zaplanowaniem deficytu budżetu w nieprawidłowej wysokości oraz stwierdzoną nierealizacyjnością założeń wieloletniej prognozy finansowej.

Od rozstrzygnięcia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, zawartego w pkt 1 i 2 sentencji, 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.

Nieuwzględnienie rozstrzygnięcia zawartego w pkt 3 sentencji do niniejszej uchwały, skutkować będzie podjęciem przez Kolegium Izby rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust.2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

**Przewodniczący Kolegium**

