

Uchwała Nr 36/193/2014
z dnia 3 grudnia 2014 roku
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk
2/ Beata Kaczmarek
3/ Ewa Śpionek
4/ Iwona Kopczyńska
5/ Anna Kaźmierczak
6/ Wojciech Newereńczuk
7/ Paweł Jaśkiewicz
8/ Bogdan Łągwa

9/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska
10/ Bogusław Wenus
11/ Grażyna Kos
12/ Barbara Polowczyk
13/ Paweł Dobrzyński
14/ Małgorzata Michałek
15/ Roman Drozdowski

Po rozpoznaniu w dniu 3 grudnia 2014 roku **Uchwały Nr LIII/338/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2014**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 listopada 2014 roku, działając na podstawie art. 12 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

Kolegium uchwala, co następuje:

stwierdza się, że Uchwała Nr LIII/338/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2014, została podjęta z naruszeniem prawa, tj.: art. 211 ust.1 w zw. z art. 212 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) oraz postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.), z powodu nieprawidłowego ustalenia poziomu deficytu budżetowego oraz zastosowania nieprawidłowej klasyfikacji rozchodów z tytułu planowanej do spłaty pożyczki. Jednocześnie wskazuje na konieczność usunięcia stwierdzonych naruszeń prawa w terminie do dnia 16 grudnia 2014 roku, poprzez doprowadzenie budżetu do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, z uwzględnieniem art. 242 oraz art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/338/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2014 została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 listopada 2014 roku. W stosunku do przedmiotowej Uchwały zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w dniu 19 listopada 2014 roku. Kolejne posiedzenia w tej sprawie odbyły się w dniach: 27 listopada oraz 3 grudnia 2014 roku. W dniu

3 grudnia 2014 roku w posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uczestniczył przedstawiciel jednostki w osobie Pana Zbigniewa Wojtery - Wójta Gminy Daszyna, w pozostałych dwóch posiedzeniach przedstawiciele jednostki nie uczestniczyli.

Na podstawie Uchwały Nr LIII/338/2014 Rada Gminy w Daszynie dokonała zwiększenia dochodów budżetowych o 2.170,00 zł, których plan po zmianie wyniósł 35.136.696,21 zł oraz zwiększenia wydatków budżetowych o 2.170,00 zł, których plan po zmianie wyniósł 40.681.033,63 zł. Zatem planowany deficyt budżetowy wynosi 5.544.337,42 zł.

Kolegium Izby dokonało analizy zapisów uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2014 rok po dokonanych zmianach, z uwzględnieniem wyników kontroli przeprowadzonej przez inspektorów RIO w Łodzi, zakończonej w listopadzie 2014 roku i ustaliło, co następuje:

W planowanych dochodach budżetu Gminy na 2014 rok założono osiągnięcie dochodów zaplanowanych w rozdziale 75412 § 6260 w wysokości 761.458,98 zł, w tym w kwocie 395.249,00 zł z tytułu dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, przyznanej na podstawie umowy dotacji nr 339/OA/D/2011 z dnia 30 grudnia 2011 roku. Jak ustalono na podstawie dokumentacji źródłowej, w trakcie kontroli doraźnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, pismem sygn. WF/679/RU/440/0463/11-004/14 z dnia 17 stycznia 2014 roku, doręczonym do Urzędu Gminy Daszyna w dniu 24 stycznia 2014 roku poinformował o wypowiedzeniu umowy dotacji w terminie 15 dni od dnia doręczenia niniejszego pisma.

W budżecie założono również dochody w rozdziale 40004, związane z inwestycją pn. „Budowa lokalnej infrastruktury gazu ziemnego”, w tym z tytułu eksploatacji gazociągu w kwocie 1.170.250,00 zł, jako dochody bieżące, sklasyfikowane w § 0750 oraz z tytułu wpłat zainteresowanych podmiotów na budowę gazociągu w kwocie 2.364.750,00 zł (dochody majątkowe - § 6290). Na podstawie sprawozdań sporządzonych przez Gminę za III kwartał 2014 roku wykonanie dochodów w § 0750 wyniosło 0,00 zł. Jednocześnie z ustaleń kontroli wynika, że wysokość dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej, ustalona na podstawie zawartych umów stanowi 451.000,00 zł, w tym: 51.000,00 zł z tytułu 17 umów zawartych z osobami fizycznymi (17 x 3.000,00 zł) oraz 400.000,00 zł z tytułu umowy nr 11/2014 z dnia 4 marca 2014 roku, zawartej z Zakładem Karnym w Garbalinie. Wykonanie dochodów zaplanowanych w § 6290, na koniec III kwartału 2014 roku, wyniosło 1.314.813,01 zł, w tym 14.000,00 zł wpłaty osób fizycznych, przy czym w toku kontroli ustalono, że należność Gminy ze wskazanych tytułów wynosi 34.000,00 zł (17 umów x 2.000,00 zł) oraz 1.300.813,14 zł wpłata netto Zakładu Karnego w Garbalinie (umowa nr 11/2014 z dnia 4 marca 2014 roku).

Ponadto w rozdziale 40004 zaplanowano dochody z tytułu sprzedaży gazu ziemnego w kwocie 553.700,00 zł (§ 0830) oraz wydatki związane ze sprzedażą gazu w kwocie 566.015 zł (§ 4210 - 453.000,00 zł oraz § 4300 - 83.015,00 zł), których wykonanie wiąże się z realizacją i zakończeniem zadania pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”. Prowadzone uprzednio, przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, postępowanie oparte na zarzucie dotyczącym planowania przez Gminę Daszyna dochodów oraz wydatków dotyczących sprzedaży gazu ziemnego, w sytuacji udzielenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki promesy koncesji na dystrybucję paliw gazowych na rzecz Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Daszyna Sp. z o.o., zostało umorzone w dniu 5 marca 2014 roku, m.in., w efekcie oświadczenia złożonego przez p.o. Wójta Gminy Daszyna, odnośnie działań planowanych celem pozyskania przez Gminę Daszyna koncesji na obrót gazem, w wyniku czego wybudowana infrastruktura miała być administrowana przez spółkę komunalną, a dochody uzyskiwane ze sprzedaży gazu oraz ponoszone z tego tytułu wydatki, stanowić miały dochody oraz wydatki budżetu Gminy. Przy powyższym należy podnieść, że formalna możliwość przyznania koncesji na rzecz gminy, została potwierdzona

przez Dyrektora Departamentu Rynku Paliw Gazowych i Ciekłych Urzędu Regulacji Energetyki, w piśmie z dnia 19 lutego 2014 roku, skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Jednakże w toku kontroli doraźnej, w oparciu o dokumenty źródłowe ustalono, że na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 25 września 2014 roku, o sygnaturach odpowiednio: DPG/154/22132/W/OŁO/2014/KK oraz OPG/274/22132/W/OŁO/2014/KK, koncesje na dystrybucję oraz na obrót paliwami gazowymi zostały udzielone nie Gminie Daszyna, a Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Daszyna Sp. z o.o.

W rozdziale 75616 zaplanowano dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych w kwocie 617.170,00 zł (§ 0310), przy wykonaniu w 2013 roku w kwocie 160.727,10 zł. Powyższe wynikało z faktu, że w poprzednich latach grunty sklasyfikowane jako grunty rolne, na których prowadzona była działalność gospodarcza w zakresie wydobycia kruszywa naturalnego, opodatkowane były podatkiem rolnym. Gmina zamierzała przeprowadzić postępowania podatkowe celem opodatkowania wskazanych gruntów podatkiem od nieruchomości, w tym za lata 2009-2013, oraz wyegzekwować należny podatek. Jednakże w trakcie kontroli ustalono, że w wyniku przeprowadzonych postępowań podatkowych wymierzono za lata ubiegłe podatek od nieruchomości, na których były zlokalizowane żwirownie, w kwocie 100.347,00 zł. Z tego samego tytułu nastąpił wzrost podatku na rok 2014 o 73.445,00 zł. Natomiast wykazana, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27S za III kwartały 2014, kwota należności Gminy Daszyna z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosi 377.909,46 zł.

Gmina Daszyna zaplanowała dochody z tytułu sprzedaży majątku w kwocie 4.249.570,00 zł (rozdział 70005 § 0870). Na koniec III kwartału 2014 roku Gmina zrealizowała dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 23.700,00 zł. Ponadto w dniu 24 października 2014 roku dokonała sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych na rzecz Magellan S.A., za wynagrodzeniem 3.713.802,00 zł netto (4.567.876,46 zł brutto). Tym samym kwota dochodów wykonanych z powyższego tytułu wynosi 3.737.502,00 zł.

W budżecie roku 2014 Gmina Daszyna zaplanowała również dochody majątkowe w kwocie 12.237.400,00 zł (rozdział 40003 § 6260) tytułem dotacji na zadanie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna, w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią ciepłą, gazową i elektryczną na terenie gm. Daszyna”, w tym: w kwocie 3.482.520,00 zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz w kwocie 8.754.880,00 zł z Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec. Wydatki majątkowe zaplanowano na zadanie w kwocie 15.170.806,50 zł (rozdział 40003 § 6050). Odnośnie powyższego należy wskazać, że Kolegium Izby w dniu 22 października 2014 roku umorzyło postępowanie nadzorcze dotyczące Uchwały Nr LII/335/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 16 września 2014 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2014 rok, prowadzone w związku z pismem Zastępcy Prezesa Zarządu WFOŚiGW w Łodzi, skierowanym do Gminy Daszyna, z którego wynikało, że Zarząd Funduszu, na posiedzeniu w dniu 19 września 2014 roku, nie rozpatrzył pozytywnie, a tym samym nie skierował na posiedzenie Rady Nadzorczej wniosku o udzielenie dofinansowania zadania pn. „Budowa wysokoprężnego układu kogeneracyjnego w infrastrukturze publicznej – pilotażowa lokalna elektrociepłownia na biomasę w centralnej Polsce”. W toku postępowania nadzorczego do Izby wpłynęło pismo z dnia 15 października 2014 roku, w którym p.o. Wójta Gminy Daszyna wskazał, że Gmina Daszyna jest w trakcie przygotowywania dokumentów do WFOŚiGW w Łodzi, niezbędnych do dalszego procedowania wniosku w ramach przedmiotowej inwestycji. Ponadto Kolegium zważyło, że Uchwała Nr LII/335/2014 została podjęta w dniu 16 września 2014 roku, podczas gdy posiedzenie, na którym Zarząd WFOŚiGW w Łodzi nie rozpatrzył pozytywnie wniosku o

udzielenie dofinansowania zadania pn. „Budowa wysokoprężnego układu kogeneracyjnego w infrastrukturze publicznej – pilotażowa lokalna elektrociepłownia na biomasę w centralnej Polsce”, odbyło się w terminie późniejszym, tj. w dniu 19 września 2014 roku. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło wówczas umorzyć wszczęte postępowanie nadzorcze. Jednocześnie Kolegium zwróciło uwagę na konieczność przeanalizowania możliwości Gminy Daszyna w zakresie realizacji dochodów oraz wydatków majątkowych, zaplanowanych w budżecie 2014 roku w związku z zadaniem pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna, w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią ciepłą, gazową i elektryczną na terenie gm. Daszyna”. Stanowisko Zarządu WFOŚiGW w Łodzi pozostawało w bezpośrednim związku z możliwością uzyskania przez Gminę Daszyna, planowanego dofinansowania zadania przez Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec. Stanowiąca przedmiot niniejszego rozstrzygnięcia Uchwała Nr LIII/338/2014 podjęta została w dniu 23 października 2014 roku, tj. po powzięciu przez Gminę Daszyna informacji odnośnie wyżej przytoczonego stanowiska Zarządu WFOŚiGW w Łodzi z dnia 19 września 2014 roku, przy czym, jak wynika z ustaleń kontroli Gmina Daszyna, do czasu zakończenia czynności kontrolnych, nie podjęła żadnych udokumentowanych czynności potwierdzających możliwość otrzymania dofinansowania ze strony WFOŚiGW w Łodzi, jak również, mających na celu aneksowanie umowy z dnia 6 marca 2013 roku w sprawie dofinansowania zadania środkami Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec, która to umowa stanowi, że wypłata bezzwrotnej dotacji nastąpi w latach 2013 i 2014.

Reasumując powyższe, w ocenie Kolegium Izby należy uznać, że w budżecie Gminy na 2014 rok, po dokonanych zmianach Uchwałą Nr LIII/338/2014, w sposób nieprawidłowy ustalone zostały planowane dochody oraz wydatki, a w konsekwencji wysokość planowanego deficytu budżetu. Stosownie do art. 211 ust.1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego został zdefiniowany w art. 217 ust.1 ustawy o finansach publicznych, jako różnica między dochodami i wydatkami budżetu. Zatem prawidłowy poziom deficytu budżetu, jako jednego z podstawowych elementów konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wpływającego istotnie na poziom zakładanych w budżecie przychodów (w tym przychodów zwrotnych), powinien zostać zapewniony poprzez prawidłowe ustalenie planowanych w budżecie dochodów oraz wydatków. W powyższym stanie faktycznym Kolegium Izby, mając na uwadze ustalenia poczynione w trakcie czynności kontrolnych, uznało że wielkości mające wpływ na wynik budżetu, w tym przypadku wyliczenie kwoty deficytu, zostały określone w sposób nieprawidłowy, czym naruszono art. 212 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w budżecie na 2014 rok Gmina Daszyna zaplanowała w § 963 (spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej) spłaty pożyczek w kwocie 364.994,49 zł. Natomiast w wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej w Gminie Daszyna, inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, stwierdzili że pożyczka z Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 364.994,49 zł, została udzielona Gminie Daszyna na wyprzedzające finansowanie zadania pn. „Roboty budowlane wykończeniowe w hali sportowej w Daszynie”, stosownie do umowy o przyznanie pomocy nr 00254-6922-UM0504151/11 w ramach PROW na lata 2007 – 2013 z dnia 21 marca 2012 roku. Jednocześnie z ustaleń kontroli wynika, że umowa o przyznanie pomocy została rozwiązana przez Urząd Marszałkowski w Łodzi z dniem 13 maja 2013 roku, o czym Gmina Daszyna została poinformowana na podstawie pisma z dnia 23 maja 2013 roku, sygn. UM05-6922-UM0504151/11 FRI.042.1.164.2011.BM.

W efekcie Bank Gospodarstwa Krajowego, po uzyskaniu informacji o rozwiązaniu umowy nr 00254-6922-UM0504151/11, wystosował do Gminy Daszyna pismo, doręczone w dniu 10 września 2014 roku, stanowiące wezwanie do spłaty kapitału wraz z ustawowymi odsetkami. W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło, że wskazana pożyczka, stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, powinna zostać sklasyfikowana w § 992 spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów. Kolegium uznało, że nieprawidłowa klasyfikacja tych rozchodów ma charakter istotnego naruszenia prawa, bowiem prowadzi do niewłaściwego ustalenia poziomu obciążenia budżetu spłatą długu, którego wysokość ustala się z zastosowaniem reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby, nie kwestionując uprawnień organów Gminy do samodzielnego kształtowania budżetu wskazuje, że Gmina powinna w swoich działaniach uwzględniać przede wszystkim, że uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym i z tego względu jej zgodność z obowiązującym prawem ma podstawowe znaczenie dla poprawności prowadzonej gospodarki finansowej, w tym zachowania podstawowych zasad dotyczących zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków określonych ustawą o finansach publicznych (por: art. 44 ust.1 pkt2 i art. 46 ustawy o finansach publicznych).

Konkludując Kolegium wskazuje, że Rada Gminy w Daszynie, celem doprowadzenia uchwały budżetowej do zgodności z prawem, powinna usunąć powyższe nieprawidłowości poprzez dokonanie odpowiednich zmian po stronie dochodowej oraz wydatkowej budżetu i w konsekwencji ustalenie prawidłowej kwoty deficytu budżetu oraz poprzez określenie prawidłowej klasyfikacji rozchodów budżetu - z uwzględnieniem art. 242 oraz art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z tych powodów Kolegium Izby podjęło uchwałę, jak w sentencji.

Nieuwzględnienie przez Radę Gminy rozstrzygnięcia zawartego w sentencji 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