

Uchwała Nr 19/111/2015
z dnia 11 czerwca 2015 roku
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie

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

8/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska
9/ Józefa Lucyna Michejda
10/ Bogusław Wenus
11/ Grażyna Kos
12/ Barbara Polowczyk
13/ Paweł Dobrzyński
14/ Roman Drozdowski

Po rozpatrzeniu w dniu 11 czerwca 2015 roku Uchwały Nr X/41/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 maja 2015 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 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 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

Kolegium uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały Nr X/41/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 226, art. 228 oraz art. 72 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze 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), z uwagi na nierealistyczne ustalenie: dochodów w latach 2015-2019, wydatków na przedsięwzięcia majątkowe w latach 2016-2019 oraz wielkości kwoty długu w latach 2015-2021.

Uzasadnienie

W dniu 13 maja 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona Uchwała X/41/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, która została zbadana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu

11 czerwca 2015 roku. Przedstawiciele jednostki nie uczestniczyli we wskazanym posiedzeniu Kolegium.

Dokonując oceny przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby uwzględniło wcześniejsze wyjaśnienia przedstawicieli Gminy Daszyna, tj. Wójta Gminy Daszyna oraz Sekretarza Gminy Daszyna, dotyczące założeń Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, złożone na piśmie oraz ustnie do protokołu w czasie posiedzeń Kolegium odbytych w dniach:

- 25 lutego oraz 4 i 6 marca 2015 roku, w związku z postępowaniem nadzorczym prowadzonym w stosunku do: Uchwały Nr V/19/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, Zarządzenia Nr 11/2015 Wójta Gminy Daszyna dnia 27 lutego 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 oraz Uchwały Nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030,
- 15 maja 2015 roku w związku postępowaniem nadzorczym prowadzonym w stosunku do Uchwały Nr IX/36/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 17 kwietnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030.

Na dzień podjęcia niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium Izby nie otrzymało z Gminy Daszyna informacji, które mogłyby wskazywać, że powyższe wyjaśnienia pozostają nieaktualne.

Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, w brzmieniu ustalonym na podstawie Uchwały Nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, wynikało że Gmina Daszyna założyła uzyskanie w 2015 roku dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 2.536.600,00 zł (*załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.1 (w tym: ze sprzedaży majątku)*). Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Daszyna powyższa kwota obejmowała dochód w kwocie 2.439.800,00 zł, prognozowany z tytułu sprzedaży nieruchomości niezabudowanej o powierzchni 7,77 ha, położonej w Walewie (m.in. wyjaśnienia załączone do pisma z dnia 5 lutego 2015 roku, złożonego do Izby w dniu 6 lutego 2015 roku). Zgodnie z pismem „*oferta wstępna nabycia nieruchomości*”, załączonym do wyjaśnień Wójta Gminy Daszyna z dnia 3 marca 2015 roku (wpływ do Izby w dniu 4 marca 2015 roku), Prezes Zarządu firmy InSense sp. z o.o., działając na rzecz firmy Gur Iplik, złożył ofertę nabycia od Gminy Daszyna nieruchomości położonej w Walewie o powierzchni 7,77 ha, za cenę netto 2.439.800,00 zł. Z przywołanego pisma wynikało, że „*Warunkiem zakupu ww. nieruchomości jest zwolnienie firmy Gur Iplik z podatku od nieruchomości na okres 10 lat od momentu zakupu oraz zawarcie stosownej umowy sprzedaży w treści uzgodnionej przez strony*”. W powyższym zakresie Kolegium Izby podjęło rozstrzygnięcie nadzorcze, wyrażone w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku, zgodnie z którym Gmina Daszyna nie

miała podstaw do planowania dochodów w kwocie 2.439.800,00 zł, w oparciu o list intencyjny od podmiotu działającego w imieniu potencjalnego nabywcy, obwarowany warunkami, które nie znajdowały oparcia w obowiązujących przepisach. Sprzedaż nieruchomości komunalnych podlega rygorom ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), która w art. 37 ust.1 stanowi, że z zastrzeżeniem ust.2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, co oznacza, że gmina może sprzedać nieruchomość z zastosowaniem odpowiednich procedur przetargowych. Ponadto zwolnienie z podatku od nieruchomości może zostać wprowadzone wyłącznie w trybie uchwały organu stanowiącego gminy, podjętej na podstawie art. 7 ust.3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.), przy czym wskazane zwolnienie powinno nosić charakter przedmiotowy. W efekcie Kolegium uznało, że w powyższym zakresie Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Daszyna na lata 2015-2030, naruszała art. 226 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku. Gmina Daszyna nie podzieliła stanowiska organu nadzoru, w efekcie czego zaskarżyła Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Na mocy Uchwały Nr IX/36/2015 z dnia 17 kwietnia 2015 roku Rada Gminy w Daszynie dokonała zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, m.in., poprzez ustalenie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2015 w kwocie 96.800,00 zł oraz w roku 2016 w kwocie 1.551.801,00 zł (*załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.1 (w tym: ze sprzedaży majątku)*). Powyższe, jak wynika z załącznika nr 3 do Uchwały, zawierającego objaśnienia do Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2030, stanowiło efekt zmniejszenia w roku 2015 założonych dochodów ze sprzedaży majątku o kwotę 2.439.800,00 zł oraz ich zwiększenia w roku 2016 o kwotę 1.551.801,00 zł, planowaną do uzyskania tytułem sprzedaży nieruchomości położonej w Walewie o powierzchni 7,77 ha. W toku posiedzenia Kolegium Izby, w dniu 15 maja 2015 roku, Wójt Gminy Daszyna wskazał, że kwota dochodu planowanego z tytułu sprzedaży nieruchomości została zmniejszona poniżej wartości kosztorysowej, gdyż Gmina prowadzi negocjacje z potencjalnym nabywcą nieruchomości odnośnie ustalenia ceny sprzedaży, przy jednoczesnej rezygnacji przez nabywcę, z wyżej opisanego warunku dotyczącego zwolnienia go z podatku od nieruchomości. W ocenie Kolegium Izby, wyrażonej w Uchwale Nr 17/100/2015 z dnia 15 maja 2015 roku, przyjęte przez Wójta Gminy Daszyna zasady zbycia przedmiotowej nieruchomości nie stanowiły podstaw do planowania dochodów z tego tytułu, gdyż zgodnie z art. 37 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gmina może sprzedać nieruchomość z zastosowaniem odpowiednich procedur. Ponadto prognozowana wartość dochodów pozbawiona była realizacyjności, z uwagi na jej ustalenie nie w oparciu o operat szacunkowy, tylko prowadzone negocjacje.

Wyżej opisany dochód z tytułu sprzedaży majątku, w kwocie 1.551.801,00 zł, został

ujęty po stronie dochodów roku 2016 również w Uchwale Nr X/41/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, co zdaniem Kolegium Izby, z uwagi na wcześniej przytoczone argumenty, oznacza że Uchwała ta narusza art. 226 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku.

Kolegium Izby ustaliło, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, założono wydatki na przedsięwzięcia majątkowe, w tym, m.in.:

1. 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, elektryczną i gazową na terenie gm. Daszyna)”, z czego:

- w 2015 roku w kwocie 1.289.203,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 2.700.000,00 zł, w brzmieniu do dnia 6 maja 2015 roku kwota 323.803,00 zł),
- w 2016 roku w kwocie 4.804.880,00 zł,
- w 2017 roku w kwocie 4.000.000,00 zł,

(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 2 (wydatki ogółem) oraz poz. 2.2 (z tego: wydatki majątkowe), załącznik nr 2 do Uchwały: poz. 1.3.2.3)

2. na zadanie pn. „Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie”, z czego:

- w 2015 roku 0,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 100.000,00 zł),
- w 2016 roku w kwocie 850.000,00 zł,

(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 2 (wydatki ogółem) oraz poz. 2.2 (z tego: wydatki majątkowe), załącznik nr 2 do Uchwały: poz. 1.3.2.4)

3. na zadanie pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”, z czego:

- w 2015 roku w kwocie 1.154.134,49 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 3.167.254,49 zł, w brzmieniu do dnia 6 maja 2015 roku kwota 1.224.134,49 zł),
- w 2016 roku w kwocie 6.122.801,00 zł (w brzmieniu do dnia 16 kwietnia 2015 roku kwota 4.571.000,00 zł),
- w 2017 roku w kwocie 4.800.000,00 zł,
- w latach 2018-2019 w kwotach po 600.000,00 zł,

(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 2 (wydatki ogółem) oraz poz. 2.2 (z tego: wydatki majątkowe), załącznik nr 2 do Uchwały: poz. 1.3.2.1).

W związku powyższym Gmina Daszyna założyła w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, pozyskanie w latach 2016-2019 dochodów z następujących tytułów:

1. dotacji z Ministerstwa Gospodarki na przedsięwzięcie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią

- cieplną, elektryczną i gazową na terenie gm. Daszyna)” w kwocie 4.754.880,00 zł (2016 rok) oraz w kwocie 4.000.000,00 zł (2017 rok), *(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje))*,
2. dotacji z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na przedsięwzięcie pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego” w kwocie 2.150.000,00 zł (2016 rok) oraz w kwocie 2.400.000,00 zł (2017 rok), *(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje))*,
 3. dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na przedsięwzięcie pn. „Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie” w kwocie 800.000,00 zł (2016 rok), *(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje))*,
 4. wpłat na budowę sieci gazowej, w tym: dochody majątkowe w kwocie 1.700.000,00 zł w roku 2016, 1.800.000,00 zł w roku 2017, po 400.000,00 zł w latach 2018-2019 *(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.2 (z tego: dochody majątkowe) oraz poz. 1.2.2 (w tym: z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje))*, dochody bieżące w kwocie 450.000,00 zł w roku 2016, oraz po 600.000,00 zł w latach 2017-2019 *(załącznik nr 1 do Uchwały: poz. 1 (dochody ogółem), poz. 1.1 (z tego: dochody bieżące))*.

W stosunku do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 w brzmieniu ustalonym na podstawie Uchwały Nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, Kolegium Izby, uwzględniając wyjaśnienia składane w toku postępowania przez przedstawicieli Gminy Daszyna, podjęło rozstrzygnięcie nadzorcze, wyrażone w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku, podnosząc że Gmina Daszyna nie posiadała podstaw do prognozowania wydatków inwestycyjnych, których wartość nie została prawidłowo oszacowana, a tym samym do zabezpieczenia środków zapewniających ich finansowanie. Gmina Daszyna nie podzieliła powyższego stanowiska, w wyniku czego zaskarżyła Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

Na posiedzeniu w dniu 15 maja 2015 roku Wójt Gminy Daszyna podniósł, że w prognozie zostały przyjęte nakłady na przedsięwzięcia w wielkościach zakładanych na dany moment, przy czym Gmina powinna zrealizować wskazane przedsięwzięcia, a uszczegółowienie ich zakresu nastąpi na etapie składania wniosków o dofinansowanie ich realizacji.

W związku z powyższym, Kolegium Izby w Uchwale Nr 17/100/2015 z dnia 15 maja 2015 roku, podniosło że wieloletnia prognoza finansowa, w przypadku wydatków inwestycyjnych, powinna zawierać wielkości szacunkowe, znajdujące oparcie w wyliczeniach dotyczących przewidywanych kosztów realizacji zadania. W przypadku, gdy wydatki nie

stanowią wyszacowanych wielkości dotyczących danego zadania nie można przypisać im waloru realistyczności, a w konsekwencji nie można również mówić w kategoriach realistyczności o, planowanych do pozyskania, kwotach dochodów na ich dofinansowanie. Ponadto wartości dotyczące prognozowanych wydatków na przedsięwzięcia mają przełożenie na wielkości limitów zobowiązań ustalonych dla poszczególnych przedsięwzięć, o których w danym przypadku również nie można mówić, jako o realistycznych, a które w praktyce wyznaczają upoważnienie dla organu wykonawczego gminy do zaciągania zobowiązań, gdyż zgodnie z § 3 pkt 1 Uchwały Nr V/19/2015 z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, Rada Gminy w Daszynie upoważniła Wójta Gminy Daszyna do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w załączniku nr 2.

Z uwagi na okoliczność, że w Uchwale Nr X/41/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 zostały zaplanowane wyżej wskazane wydatki oraz dochody związane z przedsięwzięciami majątkowymi, w ocenie Kolegium Izby, limity wydatków na przedsięwzięcia, a także związane z nimi dochody oraz limity zobowiązań, zostały założone w przedmiotowej Uchwale w sposób, który nie spełnia przymiotu realistyczności, z naruszeniem art. 226 ust.1 pkt 1-2, art. 226 ust.3 oraz art. 228 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą: dochody bieżące, dochody majątkowe oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 226 ust.1 pkt 1-2), określać odrębnie dla każdego przedsięwzięcia, m.in.: nazwę i cel, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań (art. 226 ust.3), a uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć (art. 228 ust. 1 pkt 1).

W Uchwale Nr X/41/2015 z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 Rada Gminy w Daszynie założyła w 2015 roku zwiększenie dochodów majątkowych o kwotę 475.600,00 zł, tytułem dobrowolnych wpłat mieszkańców z przeznaczeniem na instalacje ogniw fotowoltaicznych generujących energię elektryczną. Na etapie planowania wskazanych dochodów Gmina Daszyna nie posiadała podpisanych umów z mieszkańcami odnośnie zakresu, sposobu realizacji oraz kształtu finansowego przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego.

Kolegium Izby zważyło, że zadanie polegające na instalacji ogniw fotowoltaicznych generujących energię elektryczną mieści się w katalogu zadań własnych gminy z zakresu ochrony środowiska, których tryb finansowania zawarty został w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.). Z art. 403 ust.2 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika obowiązek gminy odnośnie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust.1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy. W art. 403 ust.3 ustawy Prawo

ochrony środowiska wskazano, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust.4-6. Zgodnie z art. 403 ust.4 ustawy finansowanie to może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, wyspecyfikowanych w tym przepisie. Z powyższego wynika, że gmina może realizować określone zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zapewniając ich finansowanie, bądź też może przekazać środki finansowe na rzecz innego podmiotu realizującego takie zadanie. Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, planowanie wyżej wskazanych dochodów w kwocie 475.600,00 zł nie znajduje uzasadnienia prawnego.

W stosunku do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 w brzmieniu ustalonym na podstawie Uchwały Nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, Kolegium Izby, podjęło rozstrzygnięcie nadzorcze, wyrażone w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku, podnosząc zarzut naruszenia art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz art. 72 ustawy w zw. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Tożsamy zarzut Kolegium wyraziło w Uchwale Nr 17/100/2015 z dnia 15 maja 2015 roku w odniesieniu do Uchwały Nr IX/36/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 17 kwietnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030.

Ponieważ Uchwała Nr X/41/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 powieliła założenia wyżej przywołanych Uchwał Rady Gminy w Daszynie, Kolegium Izby podniosło pod jej adresem argumentację wyrażoną w stosunku do tych Uchwał, wskazując co następuje:

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna zostało zapisane zadanie pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie 2014-2021 oraz zakup dzierżawionego gruntu w 2021 roku”. W wyniku realizacji wskazanego zadania Gmina Daszyna zawarła w dniu 24 października 2014 roku akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14, na mocy którego dokonała sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych na rzecz Magellan S.A., 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 Gminy Daszyna oraz firmy Magellan S.A. 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 kc obejmuje również jego zwrotną odmianę, w której finansujący nabywa rzecz od korzystającego, by oddać mu następnie ją do użytku.

W danym przypadku na mocy umowy z dnia 24 października 2014 roku (akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14), firma Magellan S.A. jako finansujący, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, zobowiązała 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 (Magellan S.A.) 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 rzeczywistym 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 umowy dnia 24 października 2014 roku (akt notarialny, Repertorium A Nr 12558/14) wskazuje, że sprzedający poprzez wyzbycie się nieruchomości nabywa aktywa pieniężne zachowując nadal, na zasadach wyłączości, 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 firmy Magellan S.A. z tytułu rękojmi za jakiegokolwiek wady fizyczne nieruchomości, a Gmina Daszyna przejęła obowiązek utrzymania nieruchomości w stanie nie pogorszonym przez cały okres dzierżawy.

Tym samym zdaniem Kolegium, pomiędzy Gminą Daszyna a firmą Magellan S.A. 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. Natomiast planowane wydatki zarówno majątkowe, jak i bieżące, związane z realizacją przedsięwzięcia pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie 2014-2021 oraz zakup dzierżawionego gruntu w 2021 roku” nie zostały ujęte w planowanej kwocie długu wykazanej w wieloletniej prognozie finansowej (*załącznik nr 1: poz. 6, poz. 14.2, poz. 14.3, poz. 14.3.2*).

W tym stanie faktycznym, w ocenie Kolegium Izby, 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