



UCHWAŁA NR 16/72/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 5 lipca 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 10/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Grażyna Kos |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Zofia Dolewka |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Magdalena Budziarek | 15/ Tomasz Jan Karwicki |
| 8/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska | |

po rozpatrzeniu w dniu 5 lipca 2019 roku uchwały nr IX/46/2019 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2019 rok, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 12 czerwca 2019 roku, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej działając na podstawie art. 12 ust.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 się, że uchwała nr IX/46/2019 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2019 rok, **została podjęta z naruszeniem prawa**, tj. art. 211 w zw. z art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 869), z powodu nieprawidłowego ustalenia poziomu dochodów z tytułu dostarczania wody oraz paliw gazowych, a tym samym nieprawidłowego ustalenia poziomu deficytu budżetu. Wskazana nieprawidłowość powinna zostać usunięta **w terminie do dnia 1 sierpnia 2019 r.**, poprzez ustalenie dochodów z tytułu dostarczania wody oraz paliw gazowych, a w konsekwencji pozostałych wielkości budżetu, w wysokościach uwzględniających zdolność Gminy do ich wykonania.

Uzasadnienie

Uchwała nr IX/46/2019 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2019 rok została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 12 czerwca 2019 roku. Uchwała stanowiła przedmiot posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniach 24 czerwca i 5 lipca 2019 roku.

Na podstawie uchwały nr IX/46/2019 Rada Gminy w Daszynie dokonała zwiększenia dochodów budżetowych o 182.207,30 zł oraz zwiększenia wydatków budżetowych o 182.207,30 zł. Po dokonanych zmian planowane dochody wynosiły 61.494.115,96 zł, a planowane wydatki 61.563.552,29 zł, co oznacza że planowany deficyt budżetu wynosił 69.436,33 zł.

W dniu 17 czerwca 2019 r. Gmina Daszyna przekazała Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi porozumienie z dnia 6 października 2018 r. zawarte pomiędzy Gminą Daszyna, a Garant-filter sp. z o.o. Dokument ten nie zawiera kontrasygnaty skarbnika. Dodatkowo Gmina wskazała, iż wydatki objęte wskazanym porozumieniem nie są ujęte w planie wydatków budżetu. W dniu 15 grudnia 2017 r. Gmina zawarła umowę z Garant-Filter GmbH na realizację zamówienia pn. „Wykonanie w formule „zaprojektuj i wybuduj”: dokumentacji projektowej i robót budowlanych dotyczących: „Elektrociepłowni opalanej słomą Daszyna””. Umowa przewiduje wynagrodzenie ryczałtowe dla Wykonawcy w kwocie 49.641.545,34 zł. Termin zakończenia zamówienia został ustalony na 30 listopada 2019 r. Wskazane porozumienie przewiduje zwiększenie wynagrodzenia Wykonawcy o równowartość kwoty 550.000,00 euro. Z pisma Wójta Gminy Daszyna (osoby od dnia 27 grudnia 2018 r. wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań i kompetencji Wójta Gminy Daszyna), przekazanego do Izby w dniu 28 czerwca 2019 r. wynika, że postanowienia zawarte w tymże porozumieniu nie były i nie są realizowane. Art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 506) przewiduje dla czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych wymóg uzyskania kontrasygnaty Skarbnika Gminy. Jej brak powoduje bezskuteczność dokonanej czynności prawnej. W związku z powyższym, z uwagi na fakt, iż porozumienie z dnia 6 października 2018 r. aktualnie nie wywiera skutków prawnych, Kolegium nie dopatrzyło się naruszenia prawa w zakresie nie ujęcia w planie wydatków zobowiązań wynikających z tego porozumienia.

Kolegium ponadto zwróciło uwagę, że plan dochodów budżetu Gminy na 2019 rok zakłada osiągnięcie w rozdziale 40002 dochodów z tytułu dostarczania wody w wysokości 4.510.200,00 zł (§ 0830) oraz w rozdziale 40004 dochodów z tytułu dostarczania paliw gazowych w wysokości 2.983.309,90 zł (§ 0830). Wysokość powyższych dochodów została ustalona uchwałą nr IV/22/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Daszyna na rok 2019. Wskazać należy, że ich wysokość została ściśle uzależniona od rozpoczęcia działalności przez zakład nowego przedsiębiorcy Animex Foods K3 sp. z o.o. oraz stworzenia przez Gminę infrastruktury technicznej (stacji uzdatniania wody). Objasnienia do uchwały nr IV/21/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2019-2030, przewidują uzyskanie z tytułu dostaw wody od Animex Foods K3 sp. z o.o. kwoty 4.140.000,00 zł (1.150.000 m³) w roku 2019, a w roku 2020, gdy przedsiębiorca będzie prowadził działalność produkcyjną cały rok kwoty 6.696.000,00 zł (1.860.000 m³). W zakresie dostaw paliw gazowych zaplanowane zostało uzyskanie od Animex Foods K3 sp. z o.o. kwoty 2.533.766,40 zł (2.983.309,90 zł od wszystkich podmiotów) w roku 2019, a w roku 2020 kwoty 4.729.697,28 zł (4.904.040,78 zł od wszystkich podmiotów). Relacje dochodów z roku 2019 do 2020 wskazują, że Gmina w zakresie możliwości ich uzyskania zakładała rozpoczęcie działalności produkcyjnej przez Animex Foods K3 sp. z o.o. na przełomie maja i czerwca 2019 r. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Wójta Gminy Daszyna podczas posiedzenia Kolegium w dniu 24 czerwca 2019 r. prognozowany termin rozpoczęcia działalności przez wskazanego wyżej przedsiębiorcę uległ przesunięciu na II połowę sierpnia br. Nadto z informacji przekazanych przez Wójta Gminy Daszyna wynika, że z uwagi na nieodpowiednie planowanie w minionych latach zakresu rzeczowego inwestycji w infrastrukturę wodociągową, przetargi w tym zakresie zostały przez Gminę unieważnione. Gmina posiada więc techniczne możliwości dostaw wody w ilości 50 m³/h (podstawę planowania stanowiło około 200

m³/h), co przez okres 6 miesięcy pozwala na dostawy wody do firmy Animex Foods K3 sp. z o.o. w ilości 216.000 m³ i osiągnięcie dochodów w wysokości 777.600,00 zł przy stawce 3,6 zł za 1 m³. Zgodnie z danymi zawartymi w piśmie Wójta Gminy Daszyna, przekazanym do Izby faksem w dniu 5 lipca 2019 roku wstępne prognozy dochodów wynoszą – z tytułu dostaw wody 672.000,00 zł, z tytułu dystrybucji gazu 706.721,14 zł. Powyższe oznacza, że nie jest możliwe wykonanie przez Gminę Daszyna dochodów z tytułu dostarczania wody w wysokości 4.510.200,00 zł oraz z tytułu dostarczania paliw gazowych w wysokości 2.983.309,90 zł. Organy Gminy Daszyna powinny mieć świadomość, że na dzień 31 maja 2019 roku, w którym na podstawie uchwały nr IX/46/2019 dokonana została zmiana budżetu na 2019 rok, Gmina Daszyna nie ma możliwości uzyskania przedmiotowych dochodów w planowanej wysokości. Tym samym przedłożony przez organ wykonawczy projekt uchwały w sprawie zmiany budżetu, przyjęty następnie przez organ stanowiący, powinien uwzględniać przytoczone okoliczności oraz wprowadzać w tym zakresie zmiany planu dochodów, a w efekcie zmiany pozostałych wartości budżetu 2019 roku, celem zapewnienia jego równowagi.

Budżet Gminy Daszyna na 2019 roku, po zmianach dokonanych w dniu 31 maja 2019 roku na podstawie uchwały nr IX/46/2019, utrzymał planowane dochody z tytułu dostarczania wody oraz paliw gazowych na pierwotnym poziomie. Powyższe w ocenie Kolegium oznaczało ustalenie w nieprawidłowy sposób planowanych dochodów budżetu, a w konsekwencji wysokości planowanego deficytu budżetu, co stanowiło naruszenie art. 211 w zw. z art. 212 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 211 ust. 1). Budżet wraz z załącznikami składa się na uchwałę budżetową, która stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym (art. 211 ust. 4-5). Uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych (art. 212 ust. 1 pkt 1) oraz łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (art. 212 ust. 1 pkt 2), a także kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 212 ust. 1 pkt 3). Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego został zdefiniowany w art. 217 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako różnica między dochodami i wydatkami budżetu. Prawidłowy poziom deficytu budżetu, jako jednego z podstawowych elementów konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wpływającego istotnie na poziom zakładanych w budżecie przychodów (w tym tzw. przychodów zwrotnych), powinien zostać zapewniony poprzez prawidłowe ustalenie planowanych w budżecie dochodów oraz wydatków. W powyższym stanie faktycznym Kolegium, mając na uwadze przytoczone ustalenia, uznało że wielkości dotyczące dochodów, mające wpływ na wynik budżetu, w tym przypadku wyliczenie kwoty deficytu, zostały określone w sposób nieprawidłowy.

Kolegium, 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 pkt 2 i art. 46 ustawy o finansach publicznych*).

W związku z powyższym Kolegium, mając na uwadze art. 12 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, 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 budżetu, a także ustalenie prawidłowej kwoty deficytu budżetu, z uwzględnieniem art. 243 ustawy o finansach publicznych.

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

Nieuwzględnienie przez Radę Gminy w Daszynie 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
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk