

Uchwała nr V/5/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 22 stycznia 2015 roku
w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu
Gminy Daszyna na 2015 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Roman Drozdowski - przewodniczący
2. Małgorzata Michałek - członek
3. Wojciech Newereńczuk - członek

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje **negatywnie** projekt budżetu Gminy Daszyna na 2015 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt budżetu na 2015 rok, który wpłynął do RIO w Łodzi w dniu 31 grudnia 2014 roku, wraz z uzasadnieniem, które zostało złożone do Izby w dniu 7 stycznia 2015 roku.

Opiniując projekt budżetu Skład Orzekający wziął pod uwagę w szczególności: treść projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu, wysokość planowanych dochodów i wydatków budżetu, wielkość planowanego wyniku budżetu oraz przychodów i rozchodów budżetu oraz okoliczność, że Wójt Gminy Daszyna **wraz z projektem uchwały budżetowej nie przedłożył projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, co stanowiło naruszenie art. 230 ust.2 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym należy wskazać, że zgodnie z art. 230 ust.6 ustawy o finansach publicznych uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową.**

W wyniku analizy projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Skład Orzekający stwierdził, że planowane wydatki budżetu ogółem są niższe niż dochody ogółem o kwotę 1.264.743,06 zł, co oznacza planowaną nadwyżkę budżetu. Dla zrównoważenia budżetu Gmina planuje przychody z tytułu pożyczek i kredytów, na

kwotę 2.618.377,31 zł oraz rozchody na kwotę 3.883.120,37 zł, z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań.

Skład Orzekający oceniając przedłożony projektu budżetu stwierdził, że 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). Z § 7 aktu notarialnego wynika, że w przypadku przedterminowego rozwiązania umowy dzierżawy nieruchomości, Magellan S.A. ma prawo złożyć Gminie oświadczenie wzywające do niezwłocznego zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości stanowiących przedmiot dzierżawy, a Gmina Daszyna ma obowiązek zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości w terminie 30 dni od dnia otrzymania oświadczenia. Jednocześnie w projekcie budżetu na 2015 rok nie zostały zabezpieczone wydatki majątkowe w wysokości równej cenie wynikającej z przedwstępnej umowy sprzedaży nieruchomości, co oznacza brak zabezpieczenia środków celem zapewnienia konieczności ewentualnej realizacji postanowień zawartych w § 7 aktu notarialnego z dnia 24 października 2014 roku.

Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że w projekcie budżetu Gmina Daszyna założyła, m.in.:

- dochody w rozdziale 10095 § 0460, z tytułu opłaty eksploatacyjnej, w kwocie 384.000,00 zł, przy dochodach planowanych z powyższego tytułu w roku 2014 na poziomie 54.191,88 zł. Wzrost wskazanych dochodów o 708,60% w stosunku do planu z roku 2014, nie został wyjaśniony w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej.
- dochody w rozdziale 40002 § 0830, z tytułu opłat za wodę, w kwocie 468.000,00 zł, przy dochodach planowanych z powyższego tytułu w roku 2014 na poziomie 257.000,88 zł, co stanowi wzrost wskazanych dochodów o 182,10%. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej wskazano jedynie, że założono wpływ należności zaległych, bez doprecyzowania tych wielkości, co pozostaje istotne dla wyjaśnienia, czy faktyczne zaległości z tytułu opłat za dostarczanie wody stanowią wielkość zbliżoną do rocznych należności z tego tytułu, czy też założony wzrost dochodów z tego tytułu wynika również z innych przesłanek.
- dochody w rozdziale 40004 § 075, w kwocie 343.000,00 zł, w stosunku do których w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej wskazano, że obejmują wpływy z tytułu czynszu dzierżawnego związanego z dystrybucją gazu w kwocie 112.000,00 zł (kotłownie gminne, budynki użyteczności publicznej w Witoni, Zakład Karny w Garbalinie oraz odbiorcy indywidualni z Witoni i Daszyny) oraz z tytułu eksploatacji wybudowanego gazociągu w kwocie 231.000,00 zł (umowy zawarte w 2014 roku – 51.000,00 zł oraz planowane na 2015 rok – 180.000,00 zł). Ponadto w rozdziale 40004 § 6290

założono dochody kwocie 537.000,00 zł związane z budową gazociągu (umowy zawarte z mieszkańcami w 2014 roku – 17.000,00 zł, porozumienie z Gminą Witonia 40.000,00 zł, umowy z mieszkańcami planowane na 2015 rok – 120.000,00 zł, planowane na podstawie listów intencyjnych porozumienia z Gminą Grabów oraz Kłodawa – 360.000,00 zł). Odnosnie powyższego należy podnieść, że w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie określono tytułów oraz wyliczenia szacowanych dochodów, w sposób pozwalający na dokonanie oceny istnienia podstaw do ich planowania w budżecie, jak również w zakresie prawidłowości wyliczonych wartości. Ponadto należy zauważyć, że z załączonych do projektu uchwały budżetowej informacji wynika, że część z tych dochodów dotyczy wpłat pozyskanych w związku z budową gazociągu (wpłaty majątkowe) oraz z dostarczeniem gazu (wpłaty bieżące) dla odbiorców gazu zlokalizowanych na terenie Gmin: Witonia, Grabów oraz Kłodawa, co wymaga wybudowania gazociągu oraz przyłączy obejmujących teren wskazanych Gmin, a tym samym wymaga założenia realizacji stosownych inwestycji wraz z wydatkami zaplanowanymi na ten cel. W projekcie budżetu założono wydatki majątkowe w kwocie 3.069.517,00 zł z przeznaczeniem na zadanie pn. Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu zimnego, a stosownie do ustaleń kontroli doraźnej przeprowadzonej w Gminie Daszyna przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, zakończonej w listopadzie 2014 roku, w dniu 17 października 2014 roku w ramach przedsięwzięcia „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”, Gmina Daszyna ogłosiła przetarg na zadanie pn. „Budowę lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego – budowa sieci gazowej wraz z przyłączami w Gminie Witonia i w miejscowości Daszyna w Gminie Daszyna” o wartości w kwocie 2.377.092,09 zł netto. Powyższe wskazuje, że założone w projekcie budżetu na 2015 rok wydatki majątkowe dotyczące budowy lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego obejmują, jeżeli nie wyłącznie to głównie, wydatki związane ze wskazanym zadaniem. Tym samym w budżecie nie założono wydatków związanych z budową gazociągu na terenie Gmin: Grabów oraz Kłodawa. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty tworzonej, z mocy art. 1 ust.1 ustawy, przez mieszkańców gminy, co oznacza, że zadanie inwestycyjne w zakresie budowy gazociągu i przyłączy na obszarze Gminy Witonia i wyłącznie na rzecz mieszkańców Gminy Witonia, nie mieści się w zakresie zadań własnych Gminy Daszyna. Tym samym realizacja takiego zadania możliwa jest w trybie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, który określa, że gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych, przy czym zgodnie z powołanym przepisem prawa, gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Z powyższym koreluje regulacja art. 216 ust.2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia, zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 cytowanej ustawy. W związku z powyższym należy wskazać, że w projekcie budżetu Gminy Daszyna nie założono dochodów majątkowych pozyskanych tytułem udziału Gminy Witonia w kosztach realizacji powierzonego zadania.

- dochody w rozdziale 75615 § 0310, z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, w kwocie 816.291,00 zł, przy dochodach planowanych z powyższego tytułu w roku 2014 na poziomie 451.968,00 zł. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że na wzrost dochodów z powyższego tytułu składa się kwota 164.323,00 zł wynikająca z opodatkowania mienia gminnego oraz kwota 200.000,00 zł z opodatkowania farm wiatrowych (8 x 25.000,00 zł). Natomiast wobec braku wybudowania farm wiatrowych w 2014 roku, zwiększony podatek od nieruchomości, przynajmniej w zakresie dotyczącym tych budowli, w 2015 roku nie zostanie osiągnięty, ponieważ art. 6 ust.2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że 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.
- dochody w rozdziale 75616 § 0310, z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych, w kwocie 842.868,00 zł, przy dochodach planowanych z powyższego tytułu w roku 2014 na poziomie 415.519,46 zł. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że założono dochody w kwocie 100.000,00 zł tytułem zaległości w podatku od nieruchomości oraz założono wzrost dochodów w związku ze złożonymi przez podatników informacjami w sprawie powierzchni zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kopalni kruszywa naturalnego, przy czym nie wskazano wielkości wyliczonego z tego tytułu podatku, co pozostaje o tyle istotne, że w trakcie kontroli doraźnej zakończonej w Gminie Daszyna w listopadzie 2014 roku, 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. W efekcie powyższego stan należności Gminy Daszyna z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych (przypisy minus odpisy) wynosił 415.519,46 zł.

- dochody w rozdziale 70005 § 0870, z tytułu sprzedaży składników majątkowych, w kwocie 3.900.000,00 zł. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że założono sprzedaż nieruchomości gruntowych, w tym: działki w Walewie o pow. 7,77 ha, działki w Rzędkowie o pow. 0,5366 ha oraz trzech działek w Daszynie o powierzchniach wynoszących: 1,74 ha, 0,1 ha oraz 0,13 ha, ze wskazaniem, że planowane jest przeznaczenie terenów na ofertę inwestycyjną dla lokalizacji obiektów produkcyjno-usługowych. Natomiast nie wskazano na sposób oszacowania wartości przedmiotowych nieruchomości oraz na okoliczność, czy istnieje faktyczne zainteresowanie ze strony potencjalnych nabywców kupnem tych nieruchomości, co pozostaje o tyle istotne, że możliwość uzyskania przedmiotowych dochodów budzi wątpliwości w aspekcie historycznym, gdyż na dochody planowane do osiągnięcia z tytułu sprzedaży nieruchomości w roku 2012 w kwocie 1.031.190,00 zł, osiągnięto faktycznie kwotę 365.216,01 zł, zaś w 2013 roku na plan, po zmianach, w kwocie 500.000,00 zł (pierwotna kwota planu 2.199.473,00 zł) wykonano dochody w kwocie 102.795,00 zł. Jednocześnie należy podnieść, że wyznacznikiem możliwości Gminy Daszyna, w zakresie poziomu dochodów uzyskiwanych z tytułu sprzedaży nieruchomości, nie może być wartość dochodu uzyskanego w roku 2014 w wyniku zawarcia aktu notarialnego, na mocy którego Gmina dokonała sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych, z jednoczesnym zobowiązaniem się do ich wydzierżawienia oraz nabycia tych nieruchomości w terminie do dnia 29 października 2021 roku.

Skład Orzekający wskazuje, że powyższe uwagi dotyczące założonych dochodów bieżących pozostają szczególnie istotne w kontekście spełnienia reguły wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż w projekcie budżetu założono tzw. nadwyżkę operacyjną (dochody bieżące wyższe od wydatków bieżących) na poziomie wynoszącym zaledwie 33.005,19 zł.

Natomiast zaniechanie złożenia, wraz z projektem budżetu, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna lub jej zmiany, stanowi naruszenie art. 230 ust.2 ustawy o finansach publicznych oraz uniemożliwia dokonanie oceny projektu budżetu na 2015 roku z punktu widzenia jego wpływu na spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych, tj. obejmujących okres, na który Gmina Daszyna zaciągnęła zobowiązania.

Ponadto Skład Orzekający podnosi, że w projekcie uchwały budżetowej nie został zapisany limit z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

Opinię Składu Orzekającego o projekcie budżetu Gminy Daszyna na 2015 rok sformułowaną w niniejszej uchwale, stosownie do dyspozycji normy art. 238 ust.3

ustawy o finansach publicznych, Wójt Gminy jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, Radzie Gminy Daszyna.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do pełnego składu Kolegium.