

Uchwała Nr V/7/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 27 stycznia 2015 roku
w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy
finansowej Gminy Daszyna

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 246 ust.1 i art. 230 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|-------------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Wojciech Newereńczuk | - członek |
| 3. Paweł Dobrzyński | - członek |

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje negatywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2015 – 2030.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu oraz załączonego do uchwały wykazu przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Skład Orzekający podnosi, że projekt budżetu wpłynął do RIO w Łodzi w dniu 31 grudnia 2014 roku, uzasadnienie do projektu budżetu w dniu 7 stycznia 2015 roku, a projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w dniu 23 stycznia 2015 roku. Natomiast zgodnie z art. 238 ust.1 i ust.2 ustawy o finansach publicznych projekt budżetu wraz z uzasadnieniem zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedłożyć regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, a zgodnie z art. 230 ust.2 wraz z projektem uchwały budżetowej powinien zostać przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. wieloletnia prognoza finansowa w tym prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, została opracowana na lata 2015 – 2030, tj. na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, co wypełnia dyspozycję normy zawartej w art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, obejmuje cały okres spłaty zaciągniętych zobowiązań. Zatem okres prognozowania długu zgodny jest z art. 227 ust.2 ufp., w myśl którego prognoza kwoty długu obejmuje okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.
2. Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały spełnia wymogi określone w art. 226 ust.3 i 4 ufp.
3. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2015, w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie budżetu na rok 2015, co wypełnia zasadę określoną w art. 229 ufp.
4. Zawarte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 ufp.
5. Z analizy prognozowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących wynika, że Gmina Daszyna wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, co jest zgodne z art. 242 ufp. Kwota długu Gminy Daszyna na koniec 2015 roku, stosownie do wieloletniej prognozy finansowej, wynosić będzie 14.149.894,77 zł. W ocenie Składu Orzekającego do wskazanej kwoty należy doliczyć wartość zobowiązania Gminy Daszyna w kwocie 4.567.976,46 zł z tytułu przedwstępnej umowy sprzedaży nieruchomości, wynikającego z aktu notarialnego z dnia 24 października 2014 roku, Repertorium A Nr 12558/14.

Jednocześnie należy zauważyć, że w projekcie budżetu Gminy Daszyna na 2015 rok oraz w projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2030 zostały założone dochody, które w ocenie Składu Orzekającego nie znajdują podstawy do ich planowania w określonej wysokości, czy też podstawy do ich planowania nie zostały odpowiednio przedstawione w objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jak również w uzasadnieniu do projektu budżetu.

Odnosnie dochodów planowanych w 2015 roku aktualne pozostają uwagi sformułowane przez Skład Orzekający w Uchwale nr V/5/2015 z dnia 22 stycznia 2015 roku w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu Gminy Daszyna na 2015 rok. W tym miejscu należy powtórzyć jedynie, że Gmina Daszyna założyła z tytułu podatku od nieruchomości, m.in., dochody w kwocie 200.000,00 zł z opodatkowania farm wiatrowych (8 x 25.000,00 zł),

natomiast wobec braku powstania w 2014 roku wskazanych farm, podatek od nieruchomości w zakresie dotyczącym tych budowli nie zostanie osiągnięty w 2015 roku, gdyż 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.

Powyższe pozostaje istotne zwłaszcza w kontekście art. 242 ust.1 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6. W projekcie budżetu założono tzw. nadwyżkę operacyjną (dochody bieżące wyższe od wydatków bieżących) na poziomie wynoszącym zaledwie 33.005,19 zł, co stawia pod znakiem zapytania zachowanie reguły z art. 242 ust.1 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji konieczności pomniejszenia dochodów bieżących budżetu założonych do uzyskania w roku 2015, co najmniej o wyżej wskazaną kwotę 200.000,00 zł oraz ewentualnie, w przypadku stwierdzenia braku podstaw do planowania w założonej wysokości, także o wielkości dochodów w stosunku, do których uwagi Skład Orzekający sformułował w Uchwale nr V/5/2015 z dnia 22 stycznia 2015 roku w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu Gminy Daszyna na 2015 rok.

Ponadto w przypadku zmniejszenia wartości dochodów założonych do uzyskania w 2015 roku powstanie problem możliwości realizacji przez Gminę Daszyna założonych wydatków, w szczególności wydatków majątkowych, gdyż celem zrównoważenia budżetu należałoby wówczas dokonać zwiększenia planowanych przychodów zwrotnych, co oznaczałoby zwiększenie zadłużenia Gminy.

Jednocześnie możliwość pozyskania, założonych w budżecie Gminy Daszyna na rok 2015, dochodów w kwocie 3.900.000,00 zł z tytułu sprzedaży nieruchomości, w ocenie Składu Orzekającego budzi istotne wątpliwości z uwagi na osiągnięte z tego tytułu dochody w latach ubiegłych, które wykonano w roku 2012 w wysokości 365.216,01 zł na plan w kwocie 1.031.190,00 zł, zaś w 2013 roku w wysokości 102.795,00 zł, na plan w kwocie 500.000,00 zł (pierwotna kwota planu 2.199.473,00 zł). Natomiast 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. W związku z powyższym wątpliwości budzi także możliwość uzyskania w 2021 roku dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 4.108.000,00 zł.

Z przedłożonego projektu budżetu wynika, że wskaźnik jednoroczny, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych wyliczony dla roku 2015 wyniesienie 18,91% (33.005,19 zł (nadwyżka operacyjna) + 3.900.000,00 zł (dochody ze sprzedaży majątku) / 20.794.114,28 zł (dochody ogółem)). Powyższe przekłada się na dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w latach 2016-2018. Natomiast jeżeli Gmina Daszyna uzyskaby dochody ze sprzedaży majątku na poziomie 3.300.000,00 zł, tj. niższym od zakładanego o 600.000,00 zł, to przy założeniu pozostałych wielkości wieloletniej prognozy finansowej na niezmiennym poziomie, w 2018 roku nie spełniłaby wskaźnika spłaty z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, co wynika z następującego wyliczenia:

- wskaźnik jednoroczny dla 2015 roku - 16,50% (33.005,19 zł (nadwyżka operacyjna) + 3.300.000,00 zł (dochody ze sprzedaży majątku) / 20.194.114,28 zł (dochody ogółem pomniejszone w stosunku do założonych o kwotę 600.000,00 zł, tj. o zmniejszoną kwotę dochodów majątkowych))
- **dopuszczalny wskaźnik spłaty w 2018 roku - 8,20%** (16,50% (wskaźnik jednoroczny z 2015 roku) + 3,24% (wskaźnik jednoroczny z 2016 roku) + 4,85% (wskaźnik jednoroczny z 2017 roku) = 24,59% / 3 = 8,20%)
- **wskaźnik spłaty zadłużenia w 2018 roku 8,24%.**

6. W roku 2016 Gmina Daszyna założyła dochody bieżące na poziomie 115% dochodów bieżących planowanych w roku 2015. Z objaśnień do projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że kwoty dochodów bieżących w latach 2016 – 2030 wzrastają w stosunku do roku poprzedniego o około 1% w stosunku dochodów bieżących podstawowych, a pozostały wzrost dochodów wynika z prognozowania, począwszy od 2016 roku, większych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, m.in., w związku z planowanym powstaniem chłodni, marketu spożywczego, a także zwiększeniem liczby farm wiatrowych (12 wiatraków x 25.000 zł) oraz zwiększeniem dochodów z tytułu czynszu dzierżawnego związanego z dystrybucją gazu i z tytułu budowy sieci gazowej. W związku z powyższym należy wskazać, że dochody bieżące planowane w 2015 roku zwiększone o 1% stanowią 12.546.835,71 zł (12.422.609,61 zł x 101%), zwiększona kwota podatku od farm wiatrowych wynosi 100.000,00 zł (4 x 25.000,00 zł), co oznacza, że wzrost dochodów bieżących z pozostałych tytułów założono w 2016 roku w wysokości 1.618.873,29 zł (14.165.709,00 zł – 12.546.835,71 zł). W 2016 roku założono na poziomie wyższym od planowego w 2015 roku dochody z tytułu czynszu dzierżawnego z eksploatacji sieci gazowej oraz z

tytułu wpłat bieżących związanych z budową kolejnych etapów sieci gazowej, odpowiednio: o 88.000,00 zł oraz 219.000,00 zł, co stanowi łącznie 307.000,00 zł. W efekcie wzrost dochodów bieżących w 2016 roku o 1.311.873,29 zł (1.618.873,29 zł – 307.000,00 zł), został uzasadniony tytułem wzrostu podatku od nieruchomości, w związku z planowanym powstaniem chłodni oraz marketu spożywczego, co nie zostało poparte wyliczeniami uzasadniającymi uzyskanie na takim poziomie przedmiotowych dochodów.

7. W latach 2016-2017 Gmina Daszyna założyła dochody majątkowe tytułem dotacji z Ministerstwa Gospodarki w kwotach wynoszących odpowiednio: 4.754.880,00 zł oraz 4.000.000,00 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zadanie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gminy Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomase w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowanie i zarządzanie energią ciepłą, elektryczną i gazową na terenie gm. Daszyna”. W związku z powyższym należy wskazać, że w 2014 roku Gmina Daszyna planowała dochody z tytułu dotacji na przedmiotowe zadanie z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz z Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec, których w praktyce nie uzyskała. W efekcie pierwotne źródła dofinansowania zadania zastąpiono dotacją z Ministerstwa Gospodarki.

Ponadto w roku 2016 założono dochody majątkowe w kwocie 800.000,00 zł tytułem dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na zadanie pn. Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie. Uporządkowanie zasobu parkowego”.

W związku z powyższym należy podnieść, że uzyskanie dotacji majątkowych z powyższych źródeł nie zostało poparte dokumentami pozwalającymi założyć, że Gmina otrzyma wskazane dofinansowanie.

8. W wieloletniej prognozie finansowej Gmina Daszyna założyła dochody bieżące oraz majątkowe związane z eksploatacją oraz budową sieci gazowej. W ramach dochodów bieżących wskazano na wpływy z tytułu czynszu dzierżawnego związanego z dystrybucją gazu (kotłownie gminne, budynki użyteczności publicznej w Witoni, Zakład Karny w Garbalinie oraz odbiorcy indywidualni z Witoni i Daszyny, a w kolejnych latach także z Gminy Grabów oraz z Gminy Kłodawa), a także wpłaty bieżące z tytułu oddania do eksploatacji wybudowanego gazociągu, w tym dotyczące mieszkańców Gmin: Daszyna, Witonia, Grabów, Kłodawa. W ramach dochodów majątkowych założono dochody z tytułu wpłat mieszkańców związane z budową gazociągu oraz dotacje z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (w 2016 roku w kwocie 2.150.000,00 zł, w 2017 roku w kwocie 2.400.000,00 zł).

Odnosnie powyższego należy zauważyć, że wybudowanie gazociągu oraz przyłączy obejmujących teren innych gmin pozostaje możliwe 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.

W efekcie należy podnieść, że osiągnięcie określonych dochodów związane pozostaje ze zrealizowaniem inwestycji w postaci rozbudowy gazociągu na terenie Gmin ościennych, co wymaga zgody tych Gmin, przekazania przez nie stosownych środków, a ostatecznie zainteresowania mieszkańców przyłączeniem do gazociągu. Ponadto Gmina nie uzasadniła możliwości uzyskania planowanych dotacji z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

9. Skład Orzekający podnosi, 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). W związku z powyższym w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna zostały założone wydatki bieżące oraz majątkowe z przeznaczeniem na przedsięwzięcie pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie 2014-2021 oraz zakup dzierżawionego gruntu w 2021 roku – Dzierżawa gruntów na potrzeby nowo powstającej elektrociepłowni na biomasę”. 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 latach 2015-2020 w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna 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.
10. Złożenie projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, z wyżej omówionymi zastrzeżeniami dotyczącymi założonych wielkości dochodów oraz wydatków, powoduje że Skład Orzekający nie ma możliwości dokonania oceny projektu budżetu na 2015 rok 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, jak również z punktu widzenia

spełniania przez kolejne budżety, relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż dokonanie korekty niektórych wielkości w zakresie dochodów bez jednoczesnej korekty innych wielkości, może powodować, że wskazane relacje nie zostaną dochowane, co zostało zaprezentowane na przykładzie w pkt 5 uzasadnienia.

Dokonane wyżej przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

Stosownie do art. 230 ust.3 oraz art. 246 ust.2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz.782).

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