

Uchwała nr V/1/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 25 stycznia 2016 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 z późn. zm.) oraz 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. Paweł Dobrzyński - członek
3. Bogusław Wenus - członek

uchwała, co następuje:

Opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030, **z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie zmiany 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 **23 grudnia 2015 roku**, a projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w dniu **8 stycznia 2016 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 myśl art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych, została opracowana na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a w części dotyczącej prognozy kwoty długu, zgodnie z 227 ust.2 ustawy o finansach publicznych, na cały okres spłaty zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.
2. Wartości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2016, co do zasady, są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie budżetu na rok 2016, w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia dyspozycję art. 229 ustawy o finansach publicznych.
3. Zawarte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 ustawy o finansach publicznych.
4. Z analizy prognozowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących w latach 2016-2030 wynika, że Gmina Daszyna wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, co jest zgodne z art. 242 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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.
5. **Poziom długu na koniec roku 2016 wynosić będzie 13.586.134,96 zł, co stanowi 95,27% planowanych ogółem dochodów budżetu.** Z uwagi na bardzo wysoki wskaźnik zadłużenia organy Gminy powinny dokonać analizy projektu budżetu pod kątem ewentualnych zmian mających na celu zmniejszenie przychodów zwrotnych, celem ograniczenia kwoty długu. Jednocześnie Skład Orzekający podnosi, że wyżej wskazana kwota długu nie obejmuje zobowiązania wynikającego z transakcji dokonanej na podstawie aktu notarialnego z dnia 24 października 2014 roku, Repertorium A Nr 12558/14. Na mocy przywołanej umowy Gmina Daszyna 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 do nabycia tych nieruchomości w terminie do dnia 29 października 2021 roku (§ 5 aktu notarialnego – przedwstępna umowa sprzedaży nieruchomości na rzecz Gminy). W efekcie 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”. Natomiast planowane wydatki zarówno majątkowe, jak i bieżące, związane z realizacją wskazanego przedsięwzięcia nie zostały ujęte w planowanej kwocie długu wykazanej w wieloletniej prognozie finansowej. Z uwagi, m.in., na fakt, że Gmina Daszyna nie doliczała wyżej wskazanego zobowiązania do kwoty długu Kolegium Izby stwierdziło nieważność 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 (Uchwała Nr 8/45/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 6 marca 2015 roku) oraz kolejnych aktów organów Gminy Daszyna dokonujących zmian w prognozie. Natomiast w wyniku rozpatrzenia skargi złożonej przez Gminę Daszyna Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, wyrokiem z dnia 10 września 2015 roku, sygn. akt I SA/Łd 568/15, uchylił Uchwałę Nr 8/45/2015 Kolegium Izby oraz stwierdził, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana do czasu uprawomocnienia wyroku. W efekcie Kolegium Izby postanowiło o złożeniu skargi kasacyjnej od przywołanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Jednakże treść wyroku, a w szczególności motywy uzasadnienia, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nie podzielił stanowiska Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zawartego w Uchwale Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku (zarówno w zakresie zarzutów dotyczących braku realistyczności kwoty długu, jak również w pozostałym zakresie dotyczącym, m.in., braku realistyczności dochodów prognozowanych przez Gminę Daszyna), powoduje że dopiero rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny przyniesie odpowiedź odnośnie prawidłowości kalkulowania przez Gminę Daszyna kwoty długu. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że kwota zobowiązania głównego Gminy Daszyna z tytułu opisanej transakcji wynosi 4.567.976,46 zł, natomiast kwota kosztów transakcji w postaci czynszu dzierżawnego wynosi 2.462.139,31 zł, co stanowi łącznie 7.030.115,77 zł. W przypadku ewentualnego uznania przez Sąd konieczności doliczenia wskazanych wielkości do kwoty długu, kwota ta będzie wynosić na koniec 2016 roku 20.616.250,73 zł, co stanowi 144,57% planowanych ogółem dochodów budżetu Gminy Daszyna.

6. W latach 2016-2030 dopuszczalny poziom spłat zadłużenia Gminy Daszyna, którego wyznacznikiem zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest średnia arytmetyczna z obliczonych z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, został określony poprawnie dla każdego roku objętego prognozą. Z danych zawartych w prognozie wynika, że łączna kwota spłat przypadająca w każdym roku objętym wieloletnią prognozą finansową z tytułów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi od nich odsetkami, odsetkami od kredytów krótkoterminowych, wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnymi spłatami kwot wynikających z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów ogółem nie przekracza w żadnym roku ustalonego art. 243 ustawy poziomu spłat. Jednakże konstrukcja Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030 opiera się na założeniu dochodów, zarówno bieżących, jak też

majątkowych, których osiągnięcie w ocenie Składu Orzekającego obarczone jest bardzo dużym stopniem ryzyka. Powyższe dotyczy w szczególności:

- dochodów z tytułu dystrybucji gazu zimnego założonych w związku z uzyskaniem przez Gminę Daszyna, na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 3 września 2015 roku, koncesji na dystrybucję paliw gazowych na okres 1 stycznia 2016 - 31 grudnia 2030 roku oraz w związku z wyznaczeniem Gminy Daszyna, na podstawie decyzji z dnia 8 grudnia 2015 roku, operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego. Prognozowane dochody opierają się na założeniu systematycznego wzrostu sprzedaży ilości gazu, poczynając od 550.000 m³ w roku 2016 (dochody w kwocie 354.225,00 zł), poprzez 2.610.000 m³ w roku 2017 (dochody w kwocie 2.491.990,00 zł), 4.670.000 m³ w roku 2018 (dochody w kwocie 4.609.670,00 zł), a docelowo od roku 2021 w ilości 5.030.000 m³ (dochody w kwocie 4.979.750,00 zł). Wskazany wzrost opiera się na założeniu odbioru gazu przez firmę DUON w ilości 2.000.000 m³ w roku 2017, a od roku 2018 w ilości 4.000.000 m³, oraz na założeniu rozbudowy sieci gazowej, a w konsekwencji przyłączeniu kolejnych odbiorców indywidualnych, w tym z sąsiednich Gmin, tj. Gminy Witonia, Gminy Łęczycza oraz Gminy Kłodawa. Jednocześnie w związku z rozbudową istniejącej sieci gazowej w prognozie założono dochody tytułem umowy przyłączeniowej przez firmę DUON, tj. 2.952.000,00 zł w roku 2017, wpłaty odbiorców indywidualnych w latach 2016-2020, wpłaty Gmin Witonia, Łęczycza (w latach 2017-2018) i Gminy Kłodawa (w latach 2018-2020) w oparciu o porozumienia, które mają zostać zawarte z tymi Gminami, a ponadto założono dochody z tytułu dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w kwocie 1.380.000,00 zł w roku 2017, 3.150.000,00 zł w roku 2018, 2.098.600,00 zł w roku 2019 oraz 1.677.500,00 zł w roku 2020. Skład Orzekający zwraca uwagę, że uzyskanie wyżej wskazanych dochodów pozostaje uzależnione od spełnienia wielu okoliczności, w tym przede wszystkim zrealizowania przedsięwzięcia w postaci rozbudowy sieci gazowej, zawarcia porozumień z wyżej wskazanymi Gminami, przyłączenia zamierzonej ilości odbiorców do sieci gazowej, a następnie sprzedaży gazu na prognozowanym poziomie, co będzie wymagało istnienia odpowiedniego popytu, w szczególności ze strony firmy DUON. Jednocześnie zamierzona rozbudowa sieci gazowej pozostaje uzależniona od uzyskania prognozowanych dochodów, w tym od zainteresowanych podmiotów, tj. firmy DUON, Gmin Witonia, Łęczycza oraz Kłodawa, odbiorców indywidualnych, a przede wszystkim od uzyskania dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.
- dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomase, w tym: w roku 2018 w kwocie 1.259.821,57 zł, w roku 2019 w kwocie 4.001.767,97 zł, w roku 2020 w kwocie 2.926.351,06 zł, od roku 2021 w kwocie 5.848.529,00 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że uzyskanie dochodów z powyższego tytułu pozostaje uzależnione od wybudowania przedmiotowej elektrociepłowni, której

uruchomienie ma nastąpić w roku 2019, co wymaga uzyskania przez Gminę Daszyna stosownych środków na sfinansowanie jej budowy, w tym prognozowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego. Powstanie elektrociepłowni będzie warunkowało uzyskanie jakichkolwiek dochodów związanych z jej eksploatacją, przy czym poziom tych dochodów, założony przez Gminę Daszyna opiera się w głównej mierze na założeniu sprzedaży chłodu, w wielkościach, które mają wynikać z planowanego do zawarcia w 2018 roku porozumienia z odbiorcą tegoż chłodu. Dodatkowo należy podkreślić, że odbiorca chłodu część należności z tytułu chłodu zakupionego w roku 2019 (w części około 30%) ma uiszczyć w roku 2018, a część należności z tytułu chłodu zakupionego w roku 2020 roku (w części 71%) ma uiszczyć w roku 2019, przy czym w objaśnieniach do prognozy nie wskazano, na jakiej podstawie założono zobowiązanie przedsiębiorcy do wskazanego rozliczenia.

- sprzedaży mienia gminnego w tym: w roku 2016 w kwocie 841.000,00 zł oraz w roku 2017 w kwocie 2.129.000,00 zł. Zdaniem Składu Orzekającego możliwość pozyskania przedmiotowych dochodów, obarczona jest ryzykiem. Wskazana ocena dokonana została w oparciu o dane historyczne dotyczące dochodów ze sprzedaży majątku uzyskanych przez Gminę Daszyna w ostatnich kilku latach budżetowych, z których wynika, że na dochody planowane z tego tytułu w roku 2012 w kwocie 994.590,00 zł wykonano 365.216,01 zł, w 2013 roku na plan w kwocie 500.000,00 zł wykonano dochody w kwocie 102.795,00 zł, w 2015 roku na plan w kwocie 605.820,00 zł wykonano dochody w kwocie 20.392,99 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.
- dotacji z Regionalnego Programu Operacyjnego na pozostałe, tj. inne niż budowa sieci gazowej, przedsięwzięcia w tym: w roku 2017 w kwocie 12.271.251,93 zł, w roku 2018 w kwocie 5.000.000,00 zł, w roku 2019 w kwocie 900.000,00 zł. Pozyskanie wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in., od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy Daszyna zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od uruchomienia stosownych środków, a następnie pozytywnej oceny złożonych przez Gminę wniosków o dofinansowanie.

W efekcie powyższych założeń dochody bieżące budżetu Gminy Daszyna wzrastają z poziomu 12.865.958,12 zł w roku 2016 do poziomu 15.776.458,07 zł w roku 2017, następnie 19.581.237,77 zł w roku 2018, a docelowo 28.044.179,00 zł w roku 2030. Ponadto w roku 2017 przy wyżej wskazanych dochodach bieżących dochody majątkowe wynoszą 19.552.251,93 zł.

W ocenie Składu Orzekającego wykonanie prognozowanych przez Gminę Daszyna dochodów, a w konsekwencji także wydatków, wymaga ziszczenia się wielu czynników, w tym nie do końca zależnych od Gminy, co powoduje, że ich realizacja obarczona jest bardzo dużym stopniem ryzyka. Powyższe pozostaje szczególnie istotne z uwagi na bardzo duży stopień zadłużenia Gminy. Jednocześnie od realizacji dochodów na założonym poziomie uzależnione pozostaje spełnienie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych, jak również spełnienie wskaźników spłaty zadłużenia z art. 243 ustawy.

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.