

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 21 października 2015 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/83/15 Rady Gminy Rewal z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Rewal na 2015 rok**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 11 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.), uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr XVIII/83/15 Rady Gminy Rewal z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Rewal na 2015 rok, z powodu istotnego naruszenia przepisów:

- 1) art. 240a ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), wobec dokonania zmian budżetu, których realizacja spowoduje zwiększenie kwoty długu w stosunku do stanu zadłużenia na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego, co skutkuje niezachowaniem tej relacji w 2015 r. i zwiększeniem stopnia niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w latach 2016–2035,
- 2) art. 240a ust. 5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, z powodu podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem,
- 3) art. 240a ust. 5 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z powodu zaniechania ograniczenia realizacji zadań innych niż obligatoryjne,
- 4) art. 242 ust. 1 w związku z art. 236 ust. 1 i ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wobec zaplanowania wydatków majątkowych na nowe zadania, co skutkuje zmniejszeniem spłat zobowiązań długoterminowych, przez co zaniżono planowaną kwotę wydatków bieżących o wzrost kosztów obsługi długu,
- 5) art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w którym zakazano przeznaczania środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej,
- 6) art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 261 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w którym zakazano zaciągania zobowiązań w wysokości wyższej niż zostało to określone w planie wydatków jednostki samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



## UZASADNIENIE

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 211 i art. 212 ustawy o finansach publicznych, w dniu 14 września 2015 r. Rada Gminy Rewal podjęła uchwałę Nr XVIII/83/15 w sprawie zmian w budżecie Gminy Rewal na 2015 rok, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 23 września 2015 r.

Przedmiotową uchwałą dokonano zwiększenia dochodów o kwotę 1 474 944,89 zł, w tym z tytułu:

- otrzymanych spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej (100 000,00 zł),
- dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych (787 548,06 zł),
- dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych (587 396,83 zł).

Jednocześnie o tą samą kwotę zwiększono wydatki inwestycyjne z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Przebudowa ul. Parkowej, ul. Rycerskiej i ul. Wesołej w Rewalu, Gmina Rewal”.

Badając wstępnie uchwałę w dniu 30 września 2015 r., Kolegium Izby powzięło wątpliwość co do jej zgodności z prawem stwierdzając we wstępnej ocenie, iż zaplanowanie dochodów budżetowych, które w opinii Izby są nierealne do osiągnięcia (z wyłączeniem dotacji celowej z budżetu państwa) oraz wydatków budżetowych na realizację nowego zadania inwestycyjnego może skutkować naruszeniem przepisów art. 240a ust. 5 pkt 1 oraz ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

W związku z niezyskaniem przez Gminę pozytywnej opinii o programie postępowania naprawczego przyjętego przez Radę Gminy w 2014 r., budżet Gminy Rewal został ustalony przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rewal na lata 2015-2042 została przez Kolegium uznana za nieważną w całości z uwagi na naruszenie w latach 2016-2034 relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie organy gminy wezwano do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu Izbie celem zaopiniowania. Z dokumentów pozostających w dyspozycji Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wynika, iż Gmina Rewal znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, w szczególności z uwagi na postępujący wzrost zadłużenia, w tym z tytułu zobowiązań wymagalnych.

Ustalenie przez Radę Gminy nierealnych do osiągnięcia dochodów może skutkować koniecznością zaciągnięcia przychodów zwrotnych w celu sfinansowania nowego zadania inwestycyjnego. Powyższe z kolei naruszyć może nałożone ustawą o finansach publicznych ograniczenia dotyczące braku możliwości podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych oraz zwiększania stopnia niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby uchwałą Nr XXII.205.K.2015 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności badanej uchwały i wyznaczyło



Radzie Gminy termin naprawy we własnym zakresie wskazanych nieprawidłowości do dnia 19 października 2015 r.

W związku z realizacją przez Gminę programu postępowania naprawczego, dodatkowe wyjaśnienia i informacje dotyczące zmian budżetu wprowadzonych wymienioną uchwałą, m.in. zwiększenia dochodów, zaplanowania wydatków majątkowych na nowe zadanie inwestycyjne, zawiadomienie z dnia 27 sierpnia 2015 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o rozpoczęciu robót budowlanych pn. „Przebudowa ul. Parkowej, ul. Rycerskiej i ul. Wesolej w Rewalu, Gmina Rewal”, umowa nr IR.272.06.2015 z dnia 15 września 2015 r. dot. ww. zadania inwestycyjnego oraz sprawozdanie z zaawansowania ww. robót drogowych (dokumentacja fotograficzna za okres 15.09 - 2.10.2015 r.), Wójt Gminy przedstawił w formie elektronicznej dnia 20 października 2015 r.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 października 2015 r. uczestniczyła przedstawicielka Gminy Rewal: Pani Iwona Bulanowska – Skarbnik, która podtrzymała stanowisko wyrażone w przedłożonych elektronicznie dokumentach.

Badając zgodność z prawem uchwałę Nr XVIII/83/15 Rady Gminy Rewal w sprawie zmian w budżecie Gminy Rewal na 2015 rok, na posiedzeniu w dniu 21 października 2015 r. Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Z powodu braku możliwości uchwalenia przez Radę Gminy budżetu na 2015 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem zasad określonych w art. 243–244 ustawy o finansach publicznych i zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz nieuchwalenia i nieprzedłożenia organowi nadzoru w wyznaczonym terminie programu postępowania naprawczego, budżet Gminy na 2015 r., na podstawie art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych, ustaliła Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie. Ustalając budżet Gminy Rewal na 2015 r., Izba określiła nadwyżkę budżetu w kwocie 14 370 000,00 zł, którą przeznaczyła na sfinansowanie przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek (rozchody budżetu w kwocie 14 370 000,00 zł). Przychody budżetu nie były planowane.

Zgodnie z ograniczeniem wynikającym z **art. 240a ust. 5 pkt 1** ustawy o finansach publicznych **w okresie realizacji postępowania naprawczego Gmina Rewal nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.**

Na podstawie analizy zwiększenia zaplanowanych źródeł dochodów Kolegium Izby zwróciło uwagę na wątpliwości wynikające z zawartych umów darowizny między Gminą Rewal oraz darczyńcami. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim skutków prawnych jakie wynikają lub mogą wynikać z zawartych umów. Umowy darowizny z dnia 16 września 2015 r. (nr N.6845.152.2015.AB) nazwane zostały jako „umowa darowizny pieniężnej z poleceniem”. Zgodnie z postanowieniami ww. umów, a w szczególności treści § 2 ust. 2 kwota darowizny zostanie przekazana na rzecz gminy, po przedstawieniu faktur, z których wynikać będzie, że zostały wystawione po wykonaniu „prac remontowych” związanych z przebudową ul. Parkowej, Rycerskiej i Wesolej w Rewalu.



Tym samym darczyńca zastrzega przyznanie darowizny pod warunkiem wykonania przez Gminę Rewal konkretnej inwestycji. **Zdaniem Kolegium tego typu postanowienia stoją w sprzeczności zarówno z celem instytucji jaką jest darowizna, jak również z postanowieniami art. 893 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.).** Zgodnie z art. 893 ww. ustawy, darczyńca może nałożyć na obdarowanego obowiązek oznaczonego działania lub zaniechania, nie czyniąc nikogo wierzycielem.

Zapis § 2 ust. 2 wprowadza dodatkowe zobowiązanie zawarte pomiędzy stronami. Tym samym nie stanowi polecenia, które prawodawca dopuścił na mocy art. 893 ustawy Kodeks cywilny. Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 28 maja 2015 r. stwierdził, że: „nieodpłatność, jako istotna przesłanka (element) darowizny, decyduje o jej byciu prawnym. Charakter ten traci świadczenie spełnione w celu uzyskania określonego świadczenia ekwiwalentnego.” (Wyrok SA w Białymstoku, sygn. I ACa 285/15). Co więcej wskazać należy, iż w myśl art. 890 § 1 ustawy Kodeks cywilny, oświadczenie darczyńcy powinno być złożone w formie aktu notarialnego, zaś umowa darowizny pozostaje ważna w przypadku niezachowania tej formy, gdy świadczenie zostało spełnione.

Z zebranego materiału dowodowego wynika, że umowa została sporządzona bez wymaganej formy aktu notarialnego, a także nie została wykonana bowiem wskazane w § 1 umów darowizn kwoty, nie zostały przekazane na rzecz Gminy Rewal. **Tym samym nie sposób uznać, że umowa darowizny jest ważna i zostanie spełniona w przyszłości.** Co więcej ustawodawca na mocy art. 889 pkt 1 ustawy Kodeks cywilny wskazał, że **nie stanowią darowizny bezpłatne przysporzenia, gdy zobowiązanie ku temu wynika z umowy uregulowanej innymi przepisami kodeksu.** Aktualny stan orzecznictwa w sposób jednoznaczny wskazuje, iż nie chodzi tutaj o umowy nazwane, których regulację wprost przewiduje ustawa Kodeks cywilny, ale również inne umowy o charakterze cywilistycznym zawierane między podmiotami o charakterze równorzędnym (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 714/12).

Zauważyć należy, że Gmina Rewal oraz darczyńcy w dniu 30 września 2014 r. zawarli umowy, które zostały zatytułowane jako „Porozumienie”, z którego to wynika, że Gmina Rewal sporządzi dokumentację projektową oraz zapewni realizację inwestycji pn. „Przebudowa ulicy Parkowej, Rycerskiej i Wesolej w Rewalu”, w zamian za co ww. „Partnerzy”, po uzyskaniu potwierdzenia wykonania prac budowlanych przekażą na rzecz gminy środki jak wskazane w umowach darowizny. A zatem zawarte w dniu 16 września 2015 r. umowy darowizny stanowią konsekwencję zawartych wcześniej umów.

Powyższe potwierdza zatem, że zawarta umowa darowizny nią nie jest. **Należy zatem zastosować normy prawne wynikające z art. 83 § 1 ustawy Kodeks cywilny, zgodnie z którym nieważne jest oświadczenie woli złożone drugiej stronie za jej zgodą dla pozorów.** W ocenie Kolegium Izby, przedmiotowe umowy darowizny stanowią czynność pozorną, która winna być oceniana pod kątem podjętego zobowiązania Gminy Rewal oraz darczyńców, jako stron podjętego wzajemnego zobowiązania. Przedmiotem tego zobowiązania jest realizacja inwestycji w Rewalu, w zamian za co ww. osoby doko-



Planując dochody budżetu Rada Gminy Rewal winna mieć także na uwadze wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 października 2006 r. (Sygn. akt: I SA/Kr 917/06), aktualny również na gruncie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (art. 52 ust. 1 pkt 1), w którym stwierdzono, iż **posłużenie się przez ustawodawcę w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (z 30 czerwca 2005 r.) pojęciem „prognoza” nie oznacza dowolności w planowaniu wielkości dochodów jednostki samorządu terytorialnego. „Planowane kwoty dochodów z poszczególnych źródeł powinny uwzględniać realne możliwości jednostki samorządu terytorialnego, oparte na uzasadnionych przesłankach i obliczeniach. Prognostyczny charakter ujętych w budżecie dochodów nie zwalnia organu uchwalającego budżet od obowiązku troski o realne szacowanie dochodów i rzetelne ich planowanie”.**

Kolegium Izby stwierdza, że zaplanowanie w budżecie Gminy Rewal dochodów nierealnych do pozyskania, prowadzi w istocie do uchwalenia budżetu niezrównoważonego, a brak bieżącej kontroli wysokości dokonywanych wydatków w stosunku do faktycznie pozyskiwanych dochodów – może doprowadzić w trakcie roku budżetowego 2015 do utraty płynności finansowej przez Gminę Rewal, co w konsekwencji **narusza art. 240a ust. 9 ustawy o finansach publicznych.**

Realizacja budżetu Gminy Rewal w wielkościach określonych zmianami wprowadzonymi badaną uchwałą, spowoduje zatem zwiększenie kwoty długu w stosunku do stanu zadłużenia na dzień ustalenia budżetu przez Izbę oraz niezachowania relacji w 2015 r. i zwiększenia stopnia niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w latach 2016-2035. **Stanowi to istotne naruszenie art. 240a ust. 5 pkt 6 ustawy o finansach publiczny.**

Podkreślić także należy, iż nowe zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa ul. Parkowej, ul. Rycerskiej i ul. Wesolej w Rewalu, Gmina Rewal”, nie jest zadaniem obligatoryjnym (obowiązkowym) gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem Kolegium ustanowione w art. 240a ust. 5 obowiązki w zakresie zachowania reżimu wydatkowego są zrozumiałe z uwagi na konieczność skoncentrowania środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego i przeznaczenia ich na niezbędne wydatki, w tym finansujące zadania obligatoryjne. W przypadku Gminy Rewal skomplikowaną sytuację finansową pograżają niewielkie kwoty spłaty zobowiązań dłużnych, gdzie w latach 2012-2015 spłacono jedynie 8 mln zł, co daje 4,7% wykonanych dochodów w tym okresie. Poprzez brak spłaty zadłużenia Gmina zachowuje relację wynikającą z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ale co istotne, pogarsza swoją katastrofalną sytuację finansową w związku z rosnącymi kosztami obsługi długu (w 2012 r. – 2,7 mln zł, w 2013 r. – 2,4 mln zł, w 2014 r. – 5,5 mln zł, do 30 września 2015 r. – 4,7 mln zł). Na pogłębiającą się niekorzystną sytuację finansową istotnie wpłynęło w 2014 r. wykonanie o 3 mln zł wyższych wydatków bieżących od zrealizowanych dochodów bieżących, co spowodowało naruszenie relacji określonej art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Na limit spłat zobowiązań ustalany na podstawie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w istotny sposób wpływają wydatki bieżące, a **każde zwiększanie wydatków bieżących w trakcie roku budżetowego lub wykonanie dochodów na poziomie niż-**



szym niż zaplanowano, może spowodować realne zagrożenie przekroczenia dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań nie tylko w 2015 r., ale nawet w latach następnych.

W tym stanie Kolegium stwierdza, że zaplanowanie nowego zadania inwestycyjnego skutkuje zmniejszeniem spłat zaciągniętych zobowiązań dłużnych i zaniżeniem planowanej kwoty wydatków bieżących w 2015 r. o wzrost kosztów obsługi długu. Powyższe stanowi naruszenie przepisów art. 242 w związku z art. 236 ust. 1 i ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby uznało, iż przedmiotową uchwałą zmieniającą budżet w 2015 r. naruszono także przepis art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w którym zakazano przeznaczania środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Wspomniany zakaz dotyczy wszystkich środków publicznych, gdyż wszystkie środki publiczne powinny być ujmowane jako jeden zasób finansowy. **Z uwagi na brak odrębnej regulacji ustawowej w tym zakresie umożliwiającej przeznaczenie dochodów budżetu gminy z tytułu otrzymanych spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej oraz dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, w ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy w sposób istotny naruszyła przepis art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.**

W wyniku analizy dokumentów przedłożonych przez Wójta Gminy oraz informacji udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznych Gminy Rewal ([www.bip.rewal.pl/zamowienia/pokaz/7139](http://www.bip.rewal.pl/zamowienia/pokaz/7139)), stwierdzono realizację zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ul. Parkowej, ul. Rycerskiej i ul. Wesołej w Rewalu, Gmina Rewal”, rozpoczętą w dniu 15 września 2015 r., kiedy to z wykonawcą wybranym w trybie przepisów o zamówieniach publicznych zawarta została umowa na jego wykonanie za wynagrodzeniem w kwocie 1 374 793,66 zł. **Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że w zakresie ww. zadania inwestycyjnego zaciągnięto zobowiązania finansowe bez upoważnienia Rady Gminy wynikającego z uchwały budżetowej, co świadczy o nieprzestrzeganiu przepisów art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 261 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.**

Nadmienić także należy, iż na posiedzeniu w dniu 29 lipca 2015 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie działając w trybie nadzorczym stwierdziło nieważność uchwały Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015–2042, z powodu sprzeczności z prawem, tj. istotnego naruszenia art. 240a ust. 1 pkt 1, pkt 4 i pkt 6 oraz art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Obecnie Gmina nie posiada aktualnej wieloletniej prognozy finansowej (WPF), co znacznie utrudnia bieżące planowanie zdarzeń gospodarczych oraz kontrolowanie skutków podjętych decyzji finansowych w dłuższym okresie czasu. W związku z przedłożeniem Izbie w dniu 9 października 2015 r. uchwały Nr XIX/87/15 Rady Gminy Rewal z dnia 2 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal, Rada, zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych, będzie mogła uchwalić wieloletnią prognozę finansową,



która nie zachowa relacji z art. 243 cyt. ustawy w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyska pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej. W kontekście badanej uchwały wprowadzającej nowe zadanie inwestycyjne do budżetu 2015 r. istotnego znaczenia nabiera fakt, że **zmiany niezachowania relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych mogą dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.**

Z uwagi na powyższe uzasadnienie Kolegium Izby stwierdziło, że organy Gminy powinny skoncentrować swoje działania przede wszystkim na spłacie długów w celu obniżenia kosztów ich obsługi, tym samym zabezpieczając realizację bieżących zadań własnych. W sytuacji finansowej Gminy Rewal decyzje o podjęciu nowych zadań inwestycyjnych powinny być poprzedzone wnikliwą analizą zagrożeń ich realizacji, z uwzględnieniem zabezpieczenia całkowitego finansowania, tzn. poza udziałem środków pomocowych z Unii Europejskiej, **wkład własny Gminy powinien pochodzić z faktycznie wykonanych (rzeczywistych) dochodów własnych.** Podkreślić należy, iż budżety jednoroczne są „wykonawczym odzwierciedleniem” przyjętych w WPF celów długoterminowych, są rocznym narzędziem realizacji WPF, a zatem w przypadku katastrofalnej sytuacji finansowej Gminy Rewal, WPF stanowi podstawę przyjęcia zmiany uchwały budżetowej. **Potwierdzeniem tego stanowiska jest art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie WPF nie później niż uchwałę budżetową, a więc najpierw uchwałę w sprawie WPF.** Ponadto zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych, wartości przyjęte w WPF i budżecie powinny być zgodne.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

  
Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Szczecinie  
Bogusław Słazewski