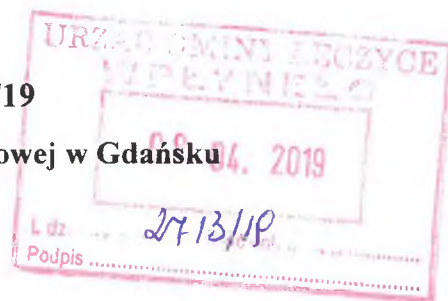


Uchwała Nr 077/g244/K/19
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 28 marca 2019 r.



Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e i pkt 10, art. 58 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 506), art. 46 ust. 1, art. 91 ust. 1, art. 212 ust. 1 pkt 6a i ust. 2 pkt 1a, art. 226 ust. 1 pkt 8 i ust. 3 i 4 oraz art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr VI/17/2019 Rady Gminy Łęczycy z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania leasingowego na koparko-ładowarkę dla Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach

orzeka nieważność badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 1 marca 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr VI/17/2019 Rady Gminy Łęczycy z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania leasingowego na koparko-ładowarkę dla Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach, zaś w dniu 28 marca 2019 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

W podstawie prawnej badanej uchwały przywołano przepisy art.18 ust. 2 pkt 9 lit. e, pkt 10, art. 47 i art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Łęczycy postanowiła: „*Upoważnia się Wójta Gminy Łęczycy do zaciągnięcia zobowiązania leasingowego na koparko-ładowarkę dla Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach, do wysokości 409.000,00 zł netto*”.

Rada Gminy w § 4 upoważniła Wójta do przekazania swoich kompetencji do zawarcia umowy leasingowej Kierownikowi Zakładu Usług Komunalnych poprzez zapis: „*Upoważnia się Wójta Gminy Łęczycy do udzielenia Kierownikowi Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach pełnomocnictwa szczególnego do podpisania umowy, o której mowa w § 2.*”.

Natomiast w § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Łęczycy ustaliła, że: „*Umowa leasingu zostanie zawarta na okres nie dłuższy niż 5 lat w formie leasingu operacyjnego (eksploatacyjnego o cechach umowy dzierżawy), z opcją wykupu*”, a w ust. 3 tego paragrafu Rada Gminy wskazała, że „*Gminny Zakład Usług Komunalnych w Łęczycach w zamian za używanie i pobieranie pożytków będzie płacił czynsz leasingowy.*”.

Oceny prawnej przedmiotowej uchwały Kolegium tut. Izby dokonało z uwzględnieniem stosownych regulacji ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o samorządzie gminnym.

Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, na co wskazuje przepis art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Natomiast zapis art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego by: *"Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie przekroczyła kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego."*

Z zapisu art. 212 ust. 1 pkt. 6a ustawy o finansach publicznych wynika, że uchwała budżetowa określa: limit zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 (w tym leasingu operacyjnego), innych niż zobowiązania z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych - o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych.

Po analizie uchwały Nr III/27/2018 Rady Gminy Łęczycy z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2019 rok, wraz z jej zmianami, Kolegium tut. Izby stwierdziło, że uchwała budżetowa nie zawiera określenia limitu zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, jakim jest zaciągnięcie zobowiązania w formie leasingu operacyjnego na koparko-ładowarkę dla Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach (do wysokości 409.000,00 zł netto). Jak wskazano wyżej, obowiązek taki wynika z art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt. 6a ustawy o finansach publicznych.

Z dalszej analizy uchwały budżetowej wraz z jej zmianami wynika, że uchwała ta nie zawiera także upoważnienia dla Wójta, które może być przez Radę Gminy udzielone na podstawie art. 212 ust. 2 pkt 1a ustawy o finansach publicznych, do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, jakim jest leasing operacyjny z opcją wykupu na koparko-ładowarkę dla Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach. Z zapisu art. 212 ust. 2 pkt 1a ustawy o finansach publicznych wynika, że w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, innych niż zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emitowanie papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium tut. Izby udzielenie Wójtowi tego upoważnienia jest konieczne do zaciągnięcia zobowiązania z tytułu umowy leasingu.

Brak w uchwale budżetowej wskazanego limitu i upoważnienia dla Wójta do zaciągnięcia zobowiązania w formie leasingu operacyjnego na koparko-ładowarkę dla Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach (do wysokości 409.000,00 zł netto) stanowi istotne naruszenie przepisów art. 212 ust. 1 pkt 6a oraz ust. 2 pkt 1a ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło nadto, że stosownie do postanowień art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e i pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym (przywołanych w podstawie prawnej badanej uchwały) do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących między innymi:

- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,

- określenia sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Z art. 58 ust. 1 ww. ustawy wynika, że uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła dochodów, z których zobowiązania te zostaną pokryte.

Przepis art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotyczy także zaciągania zobowiązań do sfinansowania w danym roku budżetowym. Wynika z niego, że jednostki sektora finansów publicznych, w tym samorządowy zakład budżetowy, mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenie, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań, zaciągniętych w latach poprzednich.

W ocenie Kolegium tut. Izby przepisy powyższe wskazują w sposób niebudzący wątpliwości, że kompetencje Rady Gminy w tym zakresie dotyczą wyłącznie zobowiązań gminy wynikających z uchwalonego przez nią budżetu gminy na dany rok budżetowy.

Natomiast w badanej uchwale Rada Gminy upoważniła Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań wykraczających poza plan finansowy na 2019 rok jednostki organizacyjnej gminy - Zakładu Usług Komunalnych, działającego w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Działaniem tym Rada Gminy naruszyła w sposób istotny postanowienia przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e i pkt 10 oraz art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo przeprowadzono analizę uchwały Nr III/25/2018 Rady Gminy Łęczyce z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łęczyce na lata: 2019-2024, wraz z późniejszymi zmianami, która wykazała, że powyższe zadanie, tj. zawarcie i realizacja umowy w formie leasingu operacyjnego (eksploatacyjnego o cechach umowy dzierżawy) z opcją wykupu do kwoty 409.000 zł netto, związane z wykonaniem badanej przez Kolegium uchwały, nie zostało ujęte w wieloletniej prognozie finansowej gminy Łęczyce na lata: 2019-2024. Wobec powyższego podjęcie przez Radę Gminy Łęczyce decyzji o realizacji tego zadania (bez jego ujęcia w wieloletniej prognozie finansowej gminy) w sposób istotny narusza postanowienia art. 226 ust. 1 pkt 8 i ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami wieloletnia prognoza finansowa winna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą m. in. kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, a w zakresie rocznych przedsięwzięć:

- 1) nazwę i cel każdego przedsięwzięcia,
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach,
- 5) limit zobowiązań.

Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 228 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej winno znaleźć się stosowne upoważnienie dla Wójta do zaciągania tego typu zobowiązań.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zauważa, że możliwość zaciągnięcia zobowiązania pieniężnego, w tym zobowiązania zaliczanego do tytułu dłużnego, o którym mowa w

art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych , innego niż kredyt i pożyczka, przewidziano w art. 261 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z postanowieniami art. 261 ww. ustawy o finansach publicznych „Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne, w tym zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, inne niż kredyt i pożyczka, do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.”.

Z powyższych regulacji prawnych wynika, że możliwość zaciągnięcia takiego zobowiązania jest przewidziana wyłącznie dla kierownika samorządowej jednostki budżetowej. Ustawodawca nie przewidział jej dla kierownika samorządowego zakładu budżetowego. W związku z powyższym brak jest podstaw prawnych do wyrażenia przez Radę Gminy Łęczycy zgody na sędowanie przez Wójta Gminy Łęczycy upoważnienia do zawarcia umowy i zaciągnięcia zobowiązania leasingowego na kopiarko-ladowarkę na rzecz Kierownika Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach (ujętego w § 4 badanej uchwały).

Jedynie Wójt może w imieniu gminy zaciągnąć zobowiązanie dłużne w rozumieniu art. 72 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w formie leasingu. W przypadku zatem takiej woli Rady Gminy wszelkie zobowiązania wynikające z zawarcia umowy leasingu operacyjnego będą obciążały budżet gminy. Dotyczy to zarówno zobowiązania w kwocie 409.000 zł netto, opłaty wstępnej w wysokości 130.000 zł, jak i ewentualnych pozostałych kosztów tej umowy. Brak jest zatem, w ocenie Kolegium, podstaw prawnych do zaplanowania w budżecie gminy Łęczycy dotacji inwestycyjnej w wysokości 130.000 zł dla Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach.

Zdaniem Kolegium tut. Izby konieczna jest zatem stosowna zmiana uchwały budżetowej w tym zakresie.

Z powyższych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku