

## UCHWAŁA NR LXXIII.344.Z.2020

### SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 listopada 2020 r.

#### w sprawie opinii o możliwości spłaty kredytu przez Gminę Sławno

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) w zw. art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

1. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Kuźmicka - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

po rozpatrzeniu wniosku Wójta Gminy Sławno w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty kredytu w latach 2021-2030 w łącznej kwocie 2 267 200,00 zł (tj. należność główna stanowiąca kwotę zaciąganego kredytu to 2 000 000,00 zł a koszty z nim związane to 267 200,00 zł), ze wskazaniem przeznaczenia należności głównej na finansowanie planowanego deficytu budżetu (1 785 214,50 zł) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (214 785,50 zł)

postanawia:

#### **pozytywnie z zastrzeżeniem wskazanym w części III uzasadnienia**

zaopiniować możliwość spłaty kredytu na warunkach określonych we wniosku wraz z załącznikami

#### **Uzasadnienie**

I.

Wójt Gminy Sławno pismem z dnia 12 listopada 2020 r., które wpłynęło do tut. Izby w dniu 13 listopada br., wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu na podstawie uchwały Rady Gminy Sławno<sup>1</sup>. W przedmiotowej uchwale Rada przewidziała, że:

- postanowiono zaciągnąć kredyt długoterminowy do kwoty 2 000 000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gminy Sławno oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów,
- weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową będzie stanowił zabezpieczenie kredytu,
- źródłem spłaty zaciąganego zobowiązania będą dochody własne lub przychody budżetu Gminy Sławno,

---

<sup>1</sup>uchwała Nr XXVIII/197/2020 Rady Gminy Sławno z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego.

- Wójt Gminy Sławno posiada upoważnienie do dokonania czynności związanych z zaciągnięciem kredytu.

Na dzień złożenia wniosku (tj. 13.11.2020 r.) w uchwale budżetowej na rok bieżący<sup>2</sup> organ stanowiący nie ustanowił limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych zwrotnych zobowiązań dłużnych z ich przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu, co jako podstawa zastrzeżenia zgłoszonego w sentencji zostanie rozwinięte w części III uzasadnienia przedmiotowej opinii.

Podstawą dla Składu Orzekającego do wydania niniejszej opinii są dane zawarte we wniosku z dnia 12 listopada 2020 r. oraz w wieloletniej prognozie finansowej jaka wynika z ostatniej zmiany dokonanej uchwałą Rady Gminy<sup>3</sup>.

Z postanowień przywołanej w przypisie nr 1 uchwały oraz wskazanego powyżej wniosku wynika, że jednostka samorządu terytorialnego<sup>4</sup> zamierza zaciągnąć kredyt długoterminowy w wysokości 2 000 000,00 zł i przeznaczyć uzyskane z tego źródła środki finansowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu (1 785 214,50 zł) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (214 785,50 zł).

Biorąc pod uwagę ciężące na JST zobowiązania z tytułu dotychczas zaciągniętych zobowiązań zwrotnych, po uzyskaniu w 2020 r. środków w kwocie 2 000 000,00 zł z tytułu zaciąganego kredytu, opierając się na sporządzonej przez jednostkę informacji o „łącznej kwocie zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia przez Gminę Sławno” **według stanu na dzień 31 października 2020 r.**, Skład Orzekający stwierdził, że łączna kwota spłat rat z tytułu zwrotnych zobowiązań dłużnych wraz z należnym oprocentowaniem wyniesie 19 080 878,20 zł (w tym raty kapitałowe to 17 505 972,74 zł oraz odsetki w wysokości 1 574 905,46 zł).

W zakresie planowanego do zaciągnięcia kredytu ustalono na podstawie wniosku z dnia 12 listopada 2020 r., że:

1. termin jego przekazania JST środków stanowiących zaciągnięte zobowiązanie został określony jako 2020 r.,
2. terminy spłaty kredytu (raty kapitałowe i odsetki) są następujące:

rok	spłacany kredyt		
	odsetki	raty kapitałowe	<i>razem</i>
2020	2 200,00		<u>2 200,00</u>
2021	40 000,00	200 000,00	<u>240 000,00</u>
2022	45 000,00	200 000,00	<u>245 000,00</u>
2023	40 000,00	200 000,00	<u>240 000,00</u>
2024	35 000,00	200 000,00	<u>235 000,00</u>

<sup>2</sup> uchwała Nr XX/129/2019 Rady Gminy w Sławnie z dnia 30.12.2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Sławno na rok 2020, z uwzględnieniem ostatniej zmiany dokonanej na podstawie uchwały Nr XXVIII/196/2020 Rady Gminy Sławno z dnia 05.11.2020 w sprawie zmian w uchwale Nr XX/129/2019 Rady Gminy w Sławnie z dnia 30.12.2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Sławno na rok 2020

<sup>3</sup> uchwała Nr XXVII/195/2020 Rady Gminy w Sławnie z dnia 11.09.2020 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Sławno na lata 2020-2030

<sup>4</sup>dalej: JST, jednostka

2025	30 000,00	200 000,00	<u>230 000,00</u>
2026	25 000,00	200 000,00	<u>225 000,00</u>
2027	20 000,00	200 000,00	<u>220 000,00</u>
2028	15 000,00	200 000,00	<u>215 000,00</u>
2029	10 000,00	200 000,00	<u>210 000,00</u>
2030	5 000,00	200 000,00	<u>205 000,00</u>
<b>razem</b>	<b><u>267 200,00</u></b>	<b><u>2 000 000,00</u></b>	<b><u>2 267 200,00</u></b>

## II.

Zgodnie z uchwałą budżetową Gminy Sławno na 2020 r., z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy JST i przekazanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie do dnia wydania niniejszej opinii, budżet Gminy przedstawia się następująco:

- 1. dochody ogółem: 59 936 339,80 zł**  
 - w tym bieżące: 48 697 887,57 zł oraz majątkowe: 11 238 452,23 zł
- 2. wydatki ogółem: 67 156 339,80 zł**  
 - w tym bieżące: 47 624 929,07 zł oraz majątkowe: 19 531 410,73 zł

Różnica pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w wysokości 7 220 000,00 zł.

Przychody budżetu na 2020 r. wynoszą 9 175 162,00 zł i obejmują środki finansowe pochodzące z następujących źródeł:

- zwrotne zobowiązania dłużne - tj. kredyty i pożyczki (§ 952) w wysokości 6 754 785,50 zł, z których część w wysokości 6 540 000,00 zł stanowi pokrycie deficytowego wyniku budżetu,
- wolne środki (§ 950) w wysokości 2 420 376,50 zł, z których część w wysokości 680 000,00 zł stanowi pokrycie deficytowego wyniku budżetu.

Rozchody na 2020 r. zaplanowano w wysokości 1 955 162,00 zł i obejmują one wydatki na spłatę otrzymanych na rynku krajowym pożyczek i kredytów (§ 992).

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup>, JST mogą zaciągać zobowiązania na finansowanie planowanego deficytu budżetu, na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zwrotnych oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Suma wszystkich zobowiązań nie może przekroczyć jednak kwoty określonej w uchwale budżetowej JST<sup>6</sup>. Skład Orzekający ustalił, iż objęte wnioskiem zaciągnięcie kredytu nie zostało uregulowane w obowiązującej uchwale budżetowej poprzez ustalenie limitu do zaciągania przedmiotowych zobowiązań, co zostanie rozwinięte w części III uzasadnienia przedmiotowej opinii.

W wyniku analizy posiadanych przez Izbę dokumentów Skład Orzekający stwierdził, że na JST, według sprawozdania Rb-Z za III kwartał 2020 r., ciążyły zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 11 463 404,23 zł. W związku z powyższym, po zaciągnięciu kredytu w wysokości

<sup>5</sup> art. 89 ust. 1 pkt. 2-4 ustawy o finansach publicznych

<sup>6</sup> art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

2 000 000,00 zł oraz dokonaniu spłat rat już zaciągniętych kredytów i pożyczek kwota długu wyniesie na koniec 2020 r. oraz w latach spłaty zaciągniętego zobowiązania jak w poniższym zestawieniu:

ROK	KWOTA DŁUGU	
	w zł	% planowanych dochodów w danym roku
2020	15 653 854,79	26,32
2021	13 090 661,50	24,13
2022	10 568 263,50	22,38
2023	8 160 851,00	17,88
2024	6 354 000,00	13,92
2025	4 930 000,00	10,81
2026	3 506 000,00	7,68
2027	2 342 000,00	5,07
2028	1 328 000,00	2,88
2029	664 000,00	1,44

Po dokonaniu wydatków stanowiących rozchody w 2030 r. w wysokości 664 000,00 zł nie jest planowane posiadanie przez Gminę Sławno zadłużenia na koniec tego roku.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (**według stanu na dzień wydania niniejszej opinii**) w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020-2030 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań<sup>7</sup>. Przyjęte w tej prognozie dla 2020 r. wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST, są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok<sup>8</sup>.

Skład Orzekający wskazuje na konieczność podejmowania przez organy Gminy Sławno działań zmierzających do zachowywania realistyczności danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej jako ustawowego wymogu wskazanego przez ustawodawcę w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wyłączenie zachowanie tego wymogu umożliwi wykazanie w obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej aktualnej sytuacji finansowej Gminy.

W zakresie spełniania ustawowych wskaźników dotyczących poziomu zadłużenia wskazać należy, że w objętych prognozą latach 2020-2030 spłata zobowiązań nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. We wszystkich wskazanych powyżej latach objętych prognozą zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi

<sup>7</sup>uchwała Nr XXVII/195/2020 Rady Gminy Sławno z dnia 11 września 2020 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sławno na lata 2020-2030

<sup>8</sup>zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 229 ustawy o finansach publicznych pomiędzy uchwałami w sprawie WPF (j.w) oraz Nr XX/129/2019 Rady Gminy Sławno z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Sławno na 2020 rok.

a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający **ponownie** wskazuje przy tym, że w objaśnieniach do obowiązującej aktualnie wieloletniej prognozy finansowej nie wskazano okoliczności, z uwagi na które w latach 2020- 2021 przewidziano wzrost tzw. nadwyżki operacyjnej (poz. 7.1), w zakresie której we wskazanym okresie przyjęto następujące wartości: 1 377 658,50 zł w roku bieżącym oraz 4 463 193,29 zł w roku 2021 (tj. wzrost o 3 085 534,79 zł).

Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku faktycznego wykonania wolnych środków w kwocie wyższej niż zaangażowana do tegorocznego budżetu - to właśnie te środki powinny być źródłem pokrywania deficytowego wyniku budżetu lub rozchodów i tym samym stanowić podstawę do weryfikacji zasadności zaciągania przez Gminę Sławno zwrotnych zobowiązań dłużnych, ze spłata których wiążą się dla budżetu dodatkowe koszty.

Podkreślenia wymaga, że realizacja prognozowanych w wieloletniej prognozie finansowej relacji jest uzależniona od faktycznie planowanych i wykonanych w poszczególnych latach struktur budżetu, w tym m.in. wysokości osiągniętych nadwyżek operacyjnych, które od 2021 r. stanowią jedyne źródło rozchodów związanych ze spłatą zaciągniętego zadłużenia. W ocenie Składu, konieczne jest stałe monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w prognozie dla możliwości obsługi zaciągniętego i obecnie planowanego do zaciągnięcia długu zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.<sup>9</sup>, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: „nie stanowi planu a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego”. Oznacza to, że przyjęte w niej wielkości dochodów powinny być przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwe do osiągnięcia, a wydatki powinny zabezpieczać realizację ciężących na niej zadań.

Z powyższych względów, prognozowane obciążenie budżetu spłatą planowanego do zaciągnięcia kredytu wraz z odsetkami w latach 2020-2030 należy uznać za dopuszczalne.

III.

**W zakresie zastrzeżenia wskazanego w sentencji wydawanej opinii - Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z § 9 obowiązującej w bieżącym roku uchwały budżetowej - organ stanowiący gminy ustalił limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na:**

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego do kwoty 3 000 000,00 zł,

---

<sup>9</sup>sygn. akt II GSK 1911/15

- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek do kwoty 2 000 000,00 zł.

Ponadto w § 11 uchwały budżetowej na rok bieżący organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważnił Wójta „do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w § 9, do wysokości kwot w nim określonych”.

Jak wynika z powyższego organ stanowiący Gminy Sławno nie ustalił w uchwale budżetowej na rok bieżący limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych zwrotnych zobowiązań dłużnych przeznaczanych na pokrycie planowanego deficytowego wyniku budżetu i tym samym nie upoważnił do ich zaciągania (ze wskazanym powyżej przeznaczeniem) Wójta Gminy Sławno.

Dlatego w ocenie Składu Orzekającego przed zaciągnięciem przedmiotowego zobowiązania będącego przedmiotem wydawanej opinii - niezbędne jest wprowadzenie do uchwały budżetowej w § 9 limitu zobowiązań na zaciąganie zwrotnych zobowiązań dłużnych ze wskazaniem ich przeznaczenia na pokrycie planowanego deficytowego wyniku budżetu.

Skład Orzekający wskazuje ponadto w powyższym zakresie na treść zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U z 2019 r. poz. 1440), zgodnie z którym:

*„naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych”.*

Biorąc pod uwagę ciężące na Gminie Sławno zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji, po uzyskaniu w 2020 r. środków w kwocie 2 000 000,00 zł z tytułu zaplanowanego do zaciągnięcia kredytu, opierając się na sporządzonej przez jednostkę „Informacji dotyczącej zaciągniętych zobowiązań” oraz „Informacji dotyczącej zobowiązań planowanych do zaciągnięcia i zaliczanych do tytułu dłużnego”, sporządzonych według stanu na dzień 31.10.2020 r., Skład Orzekający stwierdził, że łączna kwota spłat rat zwrotnych zobowiązań dłużnych wraz z należnym oprocentowaniem w okresie spłaty wyżej wskazanego zobowiązania z tytułu emisji obligacji będzie wynosiła:

- w 2020 r. kwotę 2 224 134,02 zł,
- w 2021 r. kwotę 2 883 985,81 zł,
- w 2022 r. kwotę 2 792 666,60 zł,
- w 2023 r. kwotę 2 620 040,42 zł,
- w 2024 r. kwotę 1 969 099,46 zł,
- w 2025 r. kwotę 1 548 540,93 zł,
- w 2026 r. kwotę 1 515 443,29 zł,
- w 2027 r. kwotę 1 225 830,48 zł,
- w 2028 r. kwotę 1 050 325,24 zł,
- w 2029 r. kwotę 684 068,00 zł,

- w 2030 r. kwotę 566 743,95 zł (w tym rata kapitałowa w wysokości 560 955,95 zł – **podczas gdy wedle obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w poz. 5 w 2030 r. widnieje kwota 664 000,00 zł**).

Z powyższych względów, prognozowane obciążenie budżetu spłatą zaciąganego kredytu wraz z odsetkami w latach 2020-2030 (spłata należności głównej od 2021 r.) należy uznać za dopuszczalne.

Od niniejszej opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

**Przewodniczący Składu Orzekającego**

**Marcin Binaś**

**(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)**