

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 15 lipca 2019 r.

**w sprawie opinii o możliwości spłaty kredytu planowanego do zaciągnięcia  
przez Gminę Będzino**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) 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 2016 r. poz. 561, ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

- |                     |   |                |
|---------------------|---|----------------|
| 1. Marcin Binaś     | - | Przewodniczący |
| 2. Jolanta Włodarek | - | Członek        |
| 3. Hanna Barańska   | - | Członek        |

**pozytywnie** opiniuje możliwość spłaty kredytu w latach 2019-2028 na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w łącznej wysokości 3 617 000,00 zł, **z zastrzeżeniami** ujętymi w uzasadnieniu uchwały oraz **pod warunkiem** eliminacji zagrożeń finansowych, wymienionych w tych zastrzeżeniach.

**Uzasadnienie**

Wójt Gminy Będzino pismem z dnia 4 lipca 2019 r. (data wpływu do tut. Izby dnia 8 lipca br.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu, który został zaplanowany do zaciągnięcia na podstawie uchwały Rady Gminy w Będzinie<sup>1</sup>. W tej uchwale Wójt Gminy Będzino został upoważniony również do:

- a) zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych z przeznaczeniem na<sup>2</sup>:
  - pokrycie planowanego deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego do kwoty 7 164 546,00 zł,
  - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów do kwoty 3 765 454,00 zł;
- b) podjęcia czynności formalno-prawnych mających na celu wykonanie postanowień uchwały Rady Gminy o zaciągnięciu kredytu przez Gminę i wybór najkorzystniejszej oferty bankowej;
- c) wystawienia weksla in blanco i podpisania deklaracji do weksla, stanowiącego zabezpieczenie zaciąganego kredytu.

W przedmiotowej uchwale organ stanowiący wskazał także, iż źródłem spłaty kredytu będą wpłaty z podatków lokalnych.

Jednostka samorządu terytorialnego zamierza zaciągnąć długoterminowy kredyt na kwotę 7 117 000,00 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz na finansowanie planowanego deficytu. Natomiast przedmiotem

<sup>1</sup> uchwała Nr VIII/57/19 Rady Gminy w Będzinie z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na spłatę wcześniejszych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz na finansowanie planowanego deficytu.

<sup>2</sup> §11 pkt 2 i 3 uchwały Nr IV/17/18 Rady Gminy w Będzinie z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Będzino na 2019 r.

wniosku wskazanego powyżej jest kredyt w kwocie 3 617 000,00 zł, który Gmina Będzino<sup>3</sup> zamierza przeznaczyć na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Biorąc pod uwagę ciążące na Gminie zobowiązania z tytułu dotychczas zaciągniętych zobowiązań zwrotnych, po uzyskaniu w 2019 r. środków w kwocie 3 617 000,00 zł z tytułu możliwości spłaty opiniowanego kredytu, opierając się także na sporządzonej przez jednostkę informacji<sup>4</sup>, Skład Orzekający stwierdził, że łączna kwota spłat rat zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnym oprocentowaniem wyniesie 26 566 553,34 zł (w tym raty kapitałowe w kwocie 23 860 090,96 zł, a odsetki w wysokości 2 706 461,60 zł). W zakresie planowanego do zaciągnięcia ww. kredytu ustalono, że:

- 1) termin jego przekazania jednostce samorządu terytorialnego przez pożyczkodawcę został przewidziany do końca bieżącego roku,
- 2) terminy spłaty kredytu (transze i odsetki) prezentują się następująco:

TERMIN SPŁATY	WYSOKOŚĆ TRANSZY	WYDATKI w tym odsetki, prowizje, dyskonto itp.	ŁĄCZNA spłata wraz z oprocentowaniem
2019 r.	0,00	60 582,50	60 582,50
2020 r.	150 000,00	118 461,00	268 461,00
2021 r.	248 000,00	111 168,00	359 168,00
2022 r.	430 000,00	99 500,00	529 500,00
2023 r.	460 000,00	83 929,00	543 929,00
2024 r.	430 000,00	68 683,00	498 683,00
2025 r.	500 000,00	52 812,00	552 812,00
2026 r.	675 000,00	33 145,00	708 145,00
2027 r.	373 000,00	14 570,00	387 570,00
2028 r.	351 000,00	4 050,00	355 050,00
	<b>3 617 000,00</b>	<b>646 900,50</b>	<b>4 263 900,50</b>

Zgodnie z uchwałą budżetową Gminy Będzino na 2019 r. (z uwzględnieniem zmian) budżet Gminy przedstawia się następująco:

- 1) dochody ogółem: 45 219 399,63 zł**  
 - w tym bieżące: 42 037 363,46 zł oraz majątkowe: 3 182 036,17 zł
- 2) wydatki ogółem: 54 696 586,85 zł**  
 - w tym bieżące: 40 631 311,60 zł oraz majątkowe: 14 065 275,25 zł

Różnica pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu, w wysokości 9 477 187,22 zł, którego sfinansowanie zaplanowano z przychodów budżetu stanowiących wolne środki (448 503,18 zł) oraz zwrotne zobowiązania dłużne (9 028 684,04 zł). Przychody budżetu na 2019 r. wynoszą 12 913 940,18 zł i obejmują środki z tytułu:

- zaciąganych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 2 716 437,00 zł,
- wolnych środków 448 503,18 zł,
- spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych 19 000,00 zł,

<sup>3</sup> dalej: Gmina

<sup>4</sup> o „łącznej kwocie zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia przez Gminę Będzino” według stanu na dzień 4 lipca 2019 r.

– zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym 9 730 000,00 zł,  
o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2, 3, 6 i 7 ustawy o finansach publicznych.

Rozchody na 2019 r. zaplanowano w wysokości 3 436 752,96 zł. Obejmują one:

- spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 1 532 564,96 zł
- otrzymanych krajowych kredytów i pożyczek- 1 790 188,00 zł
- wykup innych papierów wartościowych 95 000,00 zł
- udzielone kredyty i pożyczki w wysokości 19 000,00 zł

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup>, jednostki samorządu terytorialnego 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 kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Skład Orzekający ustalił, iż objęty wnioskiem kredyt zawarty jest w upoważnieniu udzielonym Wójtowi do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania<sup>7</sup>.

W wyniku analizy posiadanych przez Izbę dokumentów Skład Orzekający stwierdził, że na jednostce samorządu terytorialnego, według sprawozdania Rb-Z za I kwartał 2019 r. ciążyły zobowiązania z tytułu zaciągniętych zobowiązań zwrotnych w łącznej wysokości 11 931 464,97 zł. W związku z powyższym, po zaciągnięciu zaplanowanych zobowiązań dłużnych (w tym kredytu w wysokości 3 617 000,00 zł) oraz dokonaniu spłat z tytułu zadłużenia z lat ubiegłych kwota długu Gminy w relacji do zaplanowanych dochodów budżetowych na koniec 2019 r. wyniesie 47,26%. Po dokonaniu w 2028 r. całkowitej spłaty zobowiązań dłużnych Gmina nie będzie posiadała zadłużenia.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu na dzień wydania niniejszej opinii) w zarządzeniu w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2019-2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań<sup>8</sup>.

Wartości dla 2019 r., przyjęte w zmienionej w dniu 28 czerwca br. wieloletniej prognozie finansowej wartości dla 2019 r., odnoszące się do wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego, są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok<sup>9</sup>. Począwszy od 2020 r. we wszystkich latach objętych prognozą zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Z przedstawionych w prognozie wartości wynika, że w całym jej okresie, wskaźnik planowanej kwoty przypadających do spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu wraz z należnymi odsetkami, w porównaniu do dochodów danego roku budżetowego (w 2020 r. z uwzględnieniem wyłączeń z długu) nie przekroczy dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań obliczonego na podstawie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<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

<sup>7</sup> zgodnie z §11 pkt 2 uchwały Nr IV/17/18 Rady Gminy w Będzinie z dnia 28 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Będzino na 2019 rok, z uwzględnieniem zmiany na podstawie uchwały zmieniającej uchwałę budżetową Nr VI/41/2019 Rady Gminy w Będzinie z dnia 28 marca 2019 r.

<sup>8</sup> zarządzenie Nr 54/2019 Wójta Gminy Będzino z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Będzino na lata 2019-2028

<sup>9</sup> zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 229 ustawy o finansach publicznych



Skład Orzekający stwierdził jednak, że istnieją obszary ryzyka w zakresie stopnia zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jak również dotyczące ogólnej kondycji finansowej Gminy, wynikające z aktualnie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej, w zakresie których nie uzasadniono przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, co powinno znaleźć się w części pt. „objaśnienia”, stanowiącej załącznik do wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2019-2028<sup>10</sup>, tj.:

- 1) w objaśnieniach wskazano na źródła zmniejszenia w 2020 r. kwoty wydatków bieżących w porównaniu do roku bieżącego, natomiast nie wyjaśniono powodów, dlaczego począwszy od 2021 r. do końca okresu objętego wieloletnią prognozą finansową wydatki bieżące wskazują znaczną tendencję wzrostową (tj. od kwoty 32 976 780,00 zł w 2020 r. do kwoty 45 722 730,00 zł w 2028 r.); w tej sytuacji Skład Orzekający podkreśla, że konieczne jest utrzymanie zaplanowanej wysokości wydatków bieżących w 2019 r. oraz w latach następnych, gdyż w przypadku ich dalszego wzrostu wysoce zagrożone jest zachowanie relacji z art. 243 w całym okresie prognozy wieloletniej;
- 2) pomimo zamiaru zaciągnięcia w bieżącym roku nowych zwrotnych zobowiązań dłużnych – (WPF pozycja 2.1.3 Wydatki na obsługę długu) nie uwzględniono związanych z nimi kosztów obsługi (pozycja 2.1.3 jest tożsama z pozycją 2.1.3.1 Odsetki i dyskonto związane z zaciągniętymi zobowiązaniami w latach ubiegłych); takie planowanie stanowi faktyczną przeszkodę w realnej ocenie przez Skład stopnia zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w jego wersji obowiązującej Gminę od dnia 1 stycznia 2019 r. (przepis ten obecnie wyznacza, że do podstawy wyliczenia relacji uwzględniane są wydatki bieżące na obsługę zobowiązań, a nie jak dotychczas wskazywał ust. 1 tego artykułu – odsetki od kredytów i pożyczek);
- 3) począwszy od 2020 r. (w porównaniu do roku bieżącego) do końca okresu objętego wieloletnią prognozą finansową Gmina przewiduje tendencję wzrostową dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (kwoty od 7 548 828,00 zł w 2019 r. do 9 427 786,00 zł w 2028 r.), podczas gdy z nowelizacji przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (tzw. „zerowy PIT” dla osób do 26 roku życia) wynikają negatywne skutki finansowe w postaci utraty przez jednostki samorządu terytorialnego części przedmiotowego źródła dochodów własnych (brak w objaśnieniach jakichkolwiek danych szacunkowych w przedmiotowym zakresie);
- 4) realizacja w 2019 r. zalecenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie po przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej w zakresie samoopodatkowania gminy podatkiem od nieruchomości za 2015 r. w terminie do 31 lipca 2019 r., co wpłynie na otrzymanie z budżetu państwa w 2021 r. niższej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej i może stanowić realne zagrożenie naruszenia relacji z art. 243 cyt. ustawy,
- 5) mając na uwadze ww. zastrzeżenia, analiza zachowania relacji z art. 243 cyt. ustawy (z uwzględnieniem danych wynikających z wykonania 2018 r.) prezentuje, że pomimo podjęcia przez jednostkę w roku bieżącym oraz planowanych na 2020 r. działań oszczędnościowych w zakresie wydatków bieżących, zauważa się w latach 2019-2021 tendencję spadkową tej relacji – szczególnie istotny w tym zakresie jest właśnie 2020 r., w którym jej zachowanie na poziomie 1,22 pkt% jest dopiero możliwe po uwzględnieniu

---

<sup>10</sup> załącznik nr 3 do zarządzenia Wójta Gminy Nr 54/2019 z dnia 28 czerwca 2019 r., a wcześniej także załącznik Nr 3 do uchwały Nr IX/72/19 Rady Gminy z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Będzino na lata 2019-2028

ustawowych wyłączeń w kwocie 2 717 417,00 zł – bez nich relacja byłaby naruszona na poziomie minus 4,53 pkt%.

Skład wyjaśnia, że stosowanie art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych, przewidującego wyłączenia spłat zobowiązań (należność główna, dyskonto, odsetki) finansujących wydatki ponoszone w ramach wkładu krajowego zostało ograniczone do wydatków wynikających z umowy o dofinansowanie, o której mowa w art. 206 cyt. ustawy, zawartej po 1 stycznia 2013 r. i również po tym dniu poniesionych<sup>11</sup>. Wyłączenie dotyczy jedynie tych programów, projektów lub zadań, które korzystają z dofinansowania na poziomie co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i odpowiada tej części wydatków na wkład krajowy, które finansowane są tymi zobowiązaniami dłużnymi.

Dodatkowo, Skład Orzekający zauważa, że wysokość wolnych środków<sup>12</sup> przedstawiona w sprawozdaniu o nadwyżce/deficycie Gminy<sup>13</sup>, nie jest jednak możliwa do zweryfikowania na dzień wystawienia niniejszej opinii, gdyż analiza informacji zawartych z kolei w sprawozdaniu Rb-ST<sup>14</sup> pozwala jedynie zauważyć, iż Gmina Będzino nie dysponowała takimi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym. Ponadto należy podkreślić, że kategoria wolnych środków identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zestawienie. Sformułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” oznacza, że chodzi o faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Zarówno wolne środki, jak również nadwyżka budżetowa, identyfikowane są na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Jej źródłem, stosownie do przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej<sup>15</sup>, jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych.

W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.<sup>16</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.

Przy powyższych założeniach prognozowania Skład Orzekający wskazuje, że w celu zapewnienia ich realizacji (zwłaszcza w latach 2019 – 2021) w zakresie zachowania ograniczeń

<sup>11</sup> art. 13 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1646)

<sup>12</sup> pochodzące z nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek w latach ubiegłych

<sup>13</sup> sporządzanym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2019 r.; kolumna 3 – wykonanie, pozycja D15

<sup>14</sup> o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2018 r.

<sup>15</sup> § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla (...), Dz. U. z 2018 r. poz. 2471

<sup>16</sup>sygn. akt II GSK 1911/15

wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, konieczne będzie bieżące monitorowanie realizacji budżetów. Szczególnym nadzorem w poszczególnych latach należy objąć oprócz wskazanych powyżej zastrzeżeń, również planowane do osiągnięcia nadwyżki operacyjne w poszczególnych latach, jak również realność (zgodność z zawartymi umowami) danych w zakresie ustawowych wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem których Gmina nie przekracza w 2020 r. ustawowych wskaźników spłaty zobowiązań. W szczególności wymagana jest bieżąca analiza realizacji wielkości dochodów (zarówno bieżących jak i majątkowych) prognozowanych przez jednostkę oraz podejmowanie działań na rzecz ograniczenia wydatków mających bezpośredni wpływ na zadłużenie Gminy.

**W ocenie Składu Orzekającego wymienione powyżej w pkt 1-5 obszary ryzyka w finansach Gminy są podstawą do sformułowania zastrzeżeń wskazanych w sentencji niniejszej opinii. Mając na uwadze zawarte w latach ubiegłych umowy na realizację inwestycji z dofinansowaniem zewnętrznym, jedynie eliminacja powyższych zagrożeń finansowych, zdaniem Składu, jest warunkiem „pozytywnej z zastrzeżeniami” a nie „negatywnej” sentencji przedmiotowej opinii.**

W tym miejscu podkreślić należy, że zachowanie powyższych wskaźników zostało ocenione w oparciu o art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2050), tj. z zastosowaniem dotychczasowego brzmienia art. 243. Jednocześnie Skład zauważa, że wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata 2020-2028 będzie ustalany zgodnie z art. 9 ust. 1, 3 i 4 ww. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który brzmi następująco: „relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu”. Powyższe winny mieć na uwadze Organy Gminy opracowując i uchwalając budżet oraz wieloletnią prognozę finansową na rok bieżący i lata następne. W przeciwnym wypadku, wskazane wyżej zagrożenia mogą przyczynić do konieczności wprowadzenia programu postępowania naprawczego niezbędnego dla naprawy sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego .

Reasumując - z przedstawionych wyżej względów prognozowane obciążenie budżetu spłatą zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami i wydatkami bieżącymi na ich obsługę w latach 2019-2028 należy uznać za dopuszczalne, z uwzględnieniem zastrzeżeń wymienionych w uzasadnieniu przedmiotowej opinii.

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