

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 28 maja 2019 r.

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

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, 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 2016 r. poz. 561, ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

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

po rozpatrzeniu wniosku Burmistrza Karlina w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty w latach 2019-2029 kredytu (w tym odsetki od 2019 r. a raty kapitałowe od 2021 r.) planowanego do zaciągnięcia na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (50 566,47 zł) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (3 949 433,53 zł) w łącznej kwocie 4 000 000,00 zł, postanawia:

pozytywnie z uwagą

zaopiniować możliwość spłaty w latach 2019 - 2029 r. planowanego do zaciągnięcia kredytu na warunkach określonych we wniosku wraz z załącznikami

Uzasadnienie

Burmistrz Karlina pismem z dnia 29 kwietnia 2019 r., które wpłynęło do tut. Izby w tym samym dniu, wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu, który został zaplanowany do zaciągnięcia na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Karlinie¹.

Z postanowień przywołanej uchwały wynika, że jednostka samorządu terytorialnego zamierza zaciągnąć długoterminowy kredyt bankowy do łącznej kwoty 4 000 000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2019 r. oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (§1 uchwały). W zakresie deficytu należy wskazać, że jego planowana wysokość to 296 566,47 zł, którego spłatę (oprócz przychodów z opiniowanego kredytu) przewidziano w pozostałej części wolnymi środkami. Zgodnie z postanowieniami §20 uchwały

¹ uchwała Nr VIII/75/2019 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu bankowego

Rady Miejskiej w Karlinie² Burmistrz został upoważniony do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych do wysokości kwot określonych w tej uchwale³.

Biorąc pod uwagę ciążące na jednostce samorządu terytorialnego zobowiązania z tytułu dotychczas zaciągniętych zobowiązań zwrotnych, po uzyskaniu w 2019 r. środków w kwocie 4 000 000,00 zł z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu, opierając się na sporządzonej przez jednostkę informacji o „łącznej kwocie zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia przez Gminę Karlino” według stanu na dzień 29 kwietnia 2019 r., Skład Orzekający stwierdził, że łączna kwota spłat rat kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnym oprocentowaniem wyniesie 45 980 475,43 zł (w tym raty kapitałowe to 40 189 841,21 zł oraz odsetki w wysokości 5 790 634,22 zł).

W zakresie planowanego do zaciągnięcia kredytu ustalono na podstawie wniosku z dnia 29 kwietnia 2019 r., że:

1. termin jego przekazania jednostce samorządu terytorialnego przez kredytodawcę to miesiąc maj 2019 r.,
2. terminy spłaty kredytu (transze i odsetki):

| TERMIN SPŁATY | WYSOKOŚĆ TRANSZY | KOSZTY w tym odsetki, prowizje itp. | ŁĄCZNA spłata wraz z oprocentowaniem |
|---------------|---------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 2019 r. | | 61 000,00 | 61 000,00 |
| 2020 r. | | 106 000,00 | 106 000,00 |
| 2021 r. | 980 000,00 | 95 500,00 | 1 075 500,00 |
| 2022 r. | 265 000,00 | 74 000,00 | 339 000,00 |
| 2023 r. | 20 000,00 | 72 000,00 | 92 000,00 |
| 2024 r. | 20 000,00 | 72 000,00 | 92 000,00 |
| 2025 r. | 20 000,00 | 71 000,00 | 91 000,00 |
| 2026 r. | 20 000,00 | 70 000,00 | 90 000,00 |
| 2027 r. | 20 000,00 | 70 000,00 | 90 000,00 |
| 2028 r. | 1 000 000,00 | 60 000,00 | 1 060 000,00 |
| 2029 r. | 1 655 000,00 | 26 000,00 | 1 681 000,00 |
| | 4 000 000,00 | 777 500,00 | 4 777 500,00 |

Zgodnie z uchwałą budżetową Gminy Karlino na 2019 r., z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy jednostki samorządu terytorialnego i przekazanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie do dnia wydania niniejszej opinii, budżet Gminy przedstawia się następująco:

- | | |
|---------------------------|---|
| 1. dochody ogółem: | 62 920 187,08 zł |
| - w tym bieżące: | 50 863 021,50 zł oraz majątkowe: 12 057 165,58 zł |
| 2. wydatki ogółem: | 63 216 753,55 zł |
| - w tym bieżące: | 51 099 210,25 zł oraz majątkowe: 12 117 543,30 zł |

² uchwała Nr IV/32/19 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Karlino na 2019 r.

³ pierwotnie określony limit na planowany deficyt zwiększono do poziomu wskazanego we wniosku na podstawie uchwały Nr VIII/73/19 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 29 kwietnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Karlino na rok 2019

Różnica pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w wysokości 296 566,47 zł.

Przychody budżetu na 2019 r. wynoszą 4 246 000,00 zł i obejmują przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 246 000,00 zł oraz z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu w wysokości 4 000 000,00 zł. Rozchody na 2019 r. zaplanowano w wysokości 3 949 433,53 zł i obejmują one spłatę zaciągniętych na rynku krajowym kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (3 027 587,39 zł), wykup papierów wartościowych (800 000,00 zł) oraz spłatę pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (121 846,14 zł).

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z Rb-NDS sprawozdaniem o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, sporządzanym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2019 r., wykazano w kolumnie 3 (wykonanie) w pozycji D15 (wolne środki) kwotę 246 000,00 zł, co z ekonomicznego punktu widzenia zasadnym czyni jej zaangażowanie w pełnej wysokości, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, w pokrycie deficytowego wyniku budżetu.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych⁴, 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 jednak kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego⁵. Skład Orzekający ustalił, iż objęte wnioskiem obligacje zawarte są w upoważnieniu udzielonym Burmistrzowi do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania⁶.

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 kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych w łącznej wysokości 37 406 482,17 zł. W związku z powyższym, po zaciągnięciu zaplanowanego kredytu w wysokości 4 000 000,00 zł oraz dokonaniu spłat z tytułu zadłużenia z lat ubiegłych kwota długu w relacji do zaplanowanych dochodów budżetowych wyniesie na koniec 2019 r. oraz w latach spłaty kredytu jak w poniższym zestawieniu:

| ROK | KWOTA DŁUGU | |
|---------|---------------|-------------------------------------|
| | w zł | % planowanych dochodów w danym roku |
| 2019 r. | 36 240 407,68 | 57,23 |
| 2020 r. | 32 597 990,79 | 51,12 |
| 2021 r. | 29 111 663,95 | 41,19 |

⁴ art. 89 ust. 1 pkt. 2-4 ustawy o finansach publicznych

⁵ art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

⁶ zgodnie z §20 uchwały Nr IV/32/19 Rady Miejskiej w Karliniu z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Karlino na 2019 rok, z uwzględnieniem zmiany na podstawie uchwały zmieniającej uchwałę budżetową Nr VIII/73/19 Rady Miejskiej w Karliniu z dnia 29 kwietnia 2019 r. .

| | | |
|---------|---------------|-------|
| 2022 r. | 25 006 837,11 | 36,12 |
| 2023 r. | 21 193 675,00 | 30,61 |
| 2024 r. | 17 313 675,00 | 24,20 |
| 2025 r. | 13 293 675,00 | 17,79 |
| 2026 r. | 9 173 675,00 | 12,25 |
| 2027 r. | 5 033 675,00 | 6,36 |
| 2028 r. | 1 655 000,00 | 2,07 |

Po dokonaniu w 2029 r. ostatniej spłaty na kwotę 1 655 000,00 zł nie jest obecnie planowane posiadanie na koniec tego roku zadłużenia przez jednostkę samorządu terytorialnego.

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 2019-2032 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań⁷.

Przyjęte w uchwalonej w dniu 6 maja br. wieloletniej prognozie finansowej wartości dla 2019 r. w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego, są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok⁸. 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 okresie prognozy 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 nie przekroczy dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań obliczonego na podstawie art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W zakresie przedmiotowej relacji Skład Orzekający wskazuje, iż jej zachowanie z uwzględnieniem danych wynikających z wykonania 2018 r. następuje w latach 2019-2020 na poziomie wynoszącym odpowiednio 0,95 pkt% i 0,63 pkt%.

Ponadto należy wskazać, że działania nadzorcze ze strony Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie⁹ podejmowane wobec uchwalanych w dniach 25 marca¹⁰ oraz 29 kwietnia¹¹ br. zmian wieloletniej prognozy finansowej Gminy Karlino wskazują na konieczność uwzględniania w planowaniu stopnia zachowania relacji z art. 243 cyt. ustawy o finansach publicznych realności danych w zakresie planowanych wydatków bieżących z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, planowanych dochodów majątkowych (zwłaszcza w zakresie dotacji na inwestycje w latach 2025-2029, gdzie jednostka zaplanowała dochody w wysokości 20 000 000,00 zł bez zawartych na dzień uchwalenia zmiany prognozy umów w tym zakresie) oraz realizacji wyłącznie takich wieloletnich przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 4 cyt. ustawy o finansach publicznych oraz implikują uwagę wskazaną w sentencji przedmiotowej opinii.

⁷ uchwała Nr IX/89/19 Rady Miejskiej w Karliniu z dnia 6 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Karlino na lata 2019-2029

⁸ zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 229 ustawy o finansach publicznych

⁹ uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Nr XIV.104.K.2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r. oraz Nr XVII.143.K.2019 z dnia 22 maja 2019 r.

¹⁰ uchwała Rady Miejskiej w Karliniu Nr VII/60/19

¹¹ uchwała Rady Miejskiej w Karliniu Nr VIII/74/19

W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.¹², 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”.

Natomiast co do relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a posiadającymi osobowość prawną spółkami prawa handlowego (niezależnie od stopnia udziału Gminy w kapitale zakładowym) – Skład Orzekający wskazuje zwłaszcza w sytuacji wnoszenia dopłat przez Gminę do takiego podmiotu, na konieczność wykonywania takich działań zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców¹³.

Oceniając powyższy stan prawny i przeprowadzoną analizę sytuacji finansowej Gminy, Skład Orzekający stwierdza, że w dniu wydania przedmiotowej opinii jednostka samorządu terytorialnego w całym okresie prognozy zachowała ustawowe wskaźniki spłaty zadłużenia.

Przy powyższych założeniach prognozowania Skład Orzekający wskazuje, że w celu zapewnienia ich realizacji (zwłaszcza w latach 2019 – 2020) w zakresie zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, konieczne będzie bieżące monitorowanie wykonywania budżetów. Szczególnym nadzorem, w poszczególnych latach należy objąć oprócz wskazanych powyżej kwestii również planowane do osiągnięcia w poszczególnych latach począwszy od 2020 r. nadwyżki operacyjne 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 latach 2019-2021 ustawowych wskaźników spłaty zobowiązań.

Reasumując z powyższych względów, prognozowane obciążenie budżetu spłatą zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w latach 2019-2029 należy uznać za dopuszczalne, z uwzględnieniem uwagi wskazanej w sentencji 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

¹²sygn. akt II GSK 1911/15

¹³ Dz.U. z 2006 r., Nr 191, poz. 1411

