

**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

