

Uchwała nr X/134/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 grudnia 2023 r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na przełomie lat 2016 - 2023 w kwocie 18.587.950,00 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Monika Puchała — przewodnicząca,
- 2) Aneta Kieljan — członek,
- 3) Maciej Gardas — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości spłaty pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na przełomie lat 2016 - 2023 w kwocie 18.587.950,00 zł.

Uzasadnienie

Burmistrz Ścinawy, pismem z dnia 12 grudnia 2023 r. (znak: FB.3040.3.2023), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na przełomie lat 2016 - 2023 w kwocie 18.587.950,00 zł. Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 12 grudnia 2023 r.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w celu wydania opinii dokonał analizy następujących dokumentów:

- 1) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXII/390/22 z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042, ze zmianami,
- 2) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXII/391/22 z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok, ze zmianami,
- 3) zarządzenia Burmistrza Ścinawy nr G/230/23 z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki w roku 2023 z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na przełomie lat 2016 - 2023,
- 4) sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2022 i III kwartały 2023 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 stycznia 2023 r. wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale nr LXII/390/22 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 21 grudnia 2021 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042 oraz uchwale nr LXII/391/22 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 21 grudnia 2022 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok (uchwała nr IX/18/2023) oraz w dniu 16 lutego 2023 r. opinię pozytywną z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta i Gminy Ścinawa przedstawionego w uchwale nr LXIV/402/23 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXII/391/22 z dnia 21 grudnia 2022 roku (uchwała nr IX/30/2023).

Z wniosku w sprawie opinii o możliwości spłaty pożyczki wraz z przedłożonym zarządzeniem Burmistrza Ścinawy nr G/230/23 z dnia 14 grudnia 2023 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki w roku 2023 z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na przełomie lat 2016 - 2023 wynika, że pożyczka w kwocie 18.587.950,00 zł (słownie: osiemnaście milionów pięćset osiemdziesiąt siedem tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt złotych), zostanie zaciągnięta w 2023 roku na realizację zadań pn.:

I. "Poprawa efektywności energetycznej poprzez wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie Gmin Legnicko - Głogowskiego Obszaru Interwencji w ramach Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014 - 2020 w oparciu o umowę nr RPDS.03.03.01-02-0030/19-00 z dnia 26 maja 2020 r. ze zmianami (aneksy: RPDS.03.03.01-02-0030/19-01 z dnia 15 października 2020 r., RPDS.03.03.01-02-0030/19-02 z dnia 13 października 2021 r., RPDS.03.03.01-02-0030/19-03 z dnia 11 sierpnia 2022 r., RPDS.03.03.01-02-0030/19-04 z dnia 20 grudnia 2022 r., RPDS.03.03.01-02-0030/19-05 z dnia 10 lutego 2023 r., RPDS.03.03.01-02-0030/19-06 z dnia 7 sierpnia 2023 r., RPDS.03.03.01-02-0030/19-07 z dnia 20 października 2023 r.),

II. "Rewitalizacja Ścinawy poprzez rozwój terenów zieleni miejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014 - 2020 w oparciu o umowę nr POIS.02.05.00-00-0014/16-00 z dnia 24 listopada 2016 r. ze zmianami (aneksy: POIS.02.05.00-00-0014/16-01 z dnia 7 czerwca 2019 r., POIS.02.05.00-00-0014/16-02 z dnia 12 lutego 2020 r., POIS.02.05.00-00-0014/16-03 z dnia 18 stycznia 2023 r., POIS.02.05.00-00-0014/16-04 24 lipca 2023 r. POIS.02.05.00-00-0014/16-05 z dnia 30 listopada 2023 r.),

III. "Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz systemu wodno - kanalizacyjnego na terenie aglomeracji Ścinawa" w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014 - 2020 w oparciu o umowę nr POIS.02.03.00-00-0067/16-00 z dnia 26 września 2016 r. ze zmianami (aneksy: POIS.02.03.00-00-0067/16-01 z dnia 14 maja 2019 r., POIS.02.03.00-00-0067/16-02 z dnia 11 czerwca 2021 r., POIS.02.03.00-00-0067/16-03 z dnia 19 października 2021 r., POIS.02.03.00-00-0067/16-04 z dnia 27 maja 2022 r.),

IV. "Przebudowa oświetlenia drogowego na terenie Gmin Polanica - Zdrój, Chocianów, Ścinawa i Miasta Lubin" w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014 - 2020 w oparciu o umowę nr RPDS.03.04.01-02-0008/20-00 ze zmianami (ostatni aneks: RPDS.03.04.01-02-0008/20-09 z dnia 30 listopada 2023 r.),

V. "Ochrona i udostępnianie cennych przyrodniczo terenów rzeki Odry poprzez budowę niezbędnej infrastruktury w zakresie przystani, portów rzecznych i infrastruktury turystycznej" w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014 - 2020 w oparciu o umowę nr RPDS.04.04.01-02-0002/21-00 z dnia 29 kwietnia 2022 r.

Z wniosku Burmistrza wynika ponadto, że w przypadku wyżej wymienionych zadań Gmina Ścinawa oczekuje od instytucji finansujących, na podstawie złożonych wniosków, płatności w formie dotacji odpowiednio w kwotach: 89.482,14 zł (zadanie I), 283.078,11 zł (zadanie II), 8.766.874,96 zł (zadanie III), 5.045.451,68 zł (zadanie IV) i 4.403.063,11 zł (zadanie V). Spłata pożyczki ma nastąpić do 30 czerwca 2024 roku po otrzymaniu środków z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację zadań, zgodnie z wymienionymi umowami o dofinansowanie projektów oraz po zwrocie VAT-u za miesiąc grudzień 2023 r., dotyczącym zadań finansowanych ze środków UE w wysokości netto.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2022 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 111.833.564,68 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 95,91%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 61.147.331,01 zł, co stanowi 95,37% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 50.686.233,67 zł, co stanowi 96,56% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 547.572,60 zł (99,63% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 111.567.416,39 zł, co w stosunku do planu wynosi 83,86%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 56.660.536,24 zł, co stanowi 94,33% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 54.906.880,15 zł, co stanowi 75,25% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 266.148,29 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 16.426.981,19 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 4.486.794,77 zł, przy planowanej wielkości 4.046.409,06 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2022 r. wynosiło 61.139.744,96 zł (54,67% wykonanych dochodów ogółem), w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 33.088.000,00 zł (z tego: 6.700.000,00 zł związane z zaciągnięciem pożyczki i 26.388.000,00 zł związane z emisją obligacji).

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za III kwartały 2023 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 69.328.168,44 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 43,73%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 39.187.069,00 zł, co stanowi 76,91% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 30.141.099,44 zł, co stanowi 28,01% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 371.686,38 zł (13,95% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 83.171.211,06 zł, co w stosunku do planu wynosi 45,52%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 37.110.960,74 zł, co stanowi 75,42% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 46.060.250,32 zł, co stanowi 34,50% planu. Deficyt budżetu

wyniósł 13.843.042,62 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 24.160.312,16 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 2.076.108,26 zł, przy planowanej wielkości 1.743.786,35 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 30 września 2023 r. wynosiło 67.128.594,31 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 25.788.000,00 zł związane z emisją obligacji.

W budżecie na rok 2023, po zmianach według stanu na dzień 14 grudnia 2023 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 118.557.503,87 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 57.648.433,69 zł i dochody majątkowe w kwocie 60.909.070,18 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 164.904.216,22 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 53.671.219,74 zł i wydatki majątkowe w kwocie 111.232.996,48 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 46.346.712,35 zł postanowiono pokryć przychodami z emisji papierów wartościowych (10.511.396,43 zł), pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej NFOŚ (7.616.291,95 zł), pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (18.587.950,00 zł), przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art 217 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) - dalej „u.f.p.” (2.900.978,80 zł) oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (6.730.095,87 zł). Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 55.562.572,35 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 15.100.000,00 zł, z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 26.204.241,25 zł, z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 3.212.647,96 zł, z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 6.730.095,87 zł, z wolnych środków w kwocie 4.277.256,43 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 38.330,84 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 9.215.860,00 zł na wykup innych papierów wartościowych, spłatę pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, spłatę wcześniej zaciągniętych krajowych pożyczek i kredytów oraz udzielenie pożyczki.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, po zmianach według stanu na dzień 11 grudnia 2023 r., wynika, że na koniec 2023 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanego do zaciągnięcia zobowiązania wyniesie 93.570.500,50 zł, co stanowi 78,93% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2024-2025 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 8.000.000,00 zł w 2024 roku i 6.450.000,00 zł w 2025 roku (w tym 3.705.140,00 zł na pokrycie deficytu budżetu). Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2024-2025 wyniesie: 80.537.690,50 zł w 2024 r. i 84.242.830,50 zł w 2025 r. Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964), stanowi w latach 2024-2025 odpowiednio: 156,84% i 159,06%. Skład Orzekający wskazuje, że przy prognozowanym przez Gminę Ścinawa poziomie zadłużenia, szczególne znaczenie ma zachowanie w latach 2024-2025 relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Stosownie bowiem do wymienionego art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964), w latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Skład Orzekający zauważa, że w 2023 roku, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkość budżetu. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwocie 111.232.996,48 zł, która stanowi 67,46% wydatków ogółem budżetu. W roku 2023 wiąże się to bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanej kwocie 60.329.238,89 zł. Pozyskanie wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in. od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od uruchomienia stosownych środków, a następnie pozytywnej oceny złożonych wniosków o dofinansowanie.

Planowana w 2023 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (8.865.860,00 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (4.969.983,60 zł) po zastosowaniu wykazanych wyłączeń ustawowych (z tytułu spłaty rat i wykupu 7.650.000,00 zł i z tytułu odsetek 871.395,00 zł) stanowi 11,00% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 19,92%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p. Zachowanie przez Gminę relacji w latach 2023-2024 uwarunkowane jest możliwością zastosowania wyłączeń ustawowych.

Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności wykonanie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku oraz możliwość zastosowania ustawowych wyłączeń w przewidywanej wysokości.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że przestrzeganie limitów określonych w ustawie o finansach publicznych nie chroni przed utratą płynności finansowej. W tym względzie należy mieć na uwadze, przy dużym stopniu zadłużenia Gminy oraz przewidywanym jego wzroście, jak również odległym terminie zapadalności zobowiązań, nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także ograniczenia ekonomiczne. Organy Gminy winny zatem uwzględnić wszystkie możliwe zagrożenia w realizacji prognozowanych wielkości budżetu oraz na bieżąco monitorować wielkości kształtujące poziom relacji, określonej w art. 243 u.f.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Monika Puchała