

**Uchwała nr 107/2015**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 30 grudnia 2015 r.**

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby  
Obrachunkowej we Wrocławiu nr II/383/2015 z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opinii  
o możliwości spłaty przez Gminę Pęcław kredytu długoterminowego w wysokości  
1 000 000 zł na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 764 499,85 zł  
oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 235 500,15 zł**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**oddala**

odwołanie Wójta Gminy Pęcław od opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zawartej w uchwale nr II/383/2015 z dnia 18 grudnia 2015 roku.

**Uzasadnienie**

W dniu 22 grudnia 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęło odwołanie Wójta Gminy Pęcław (pismo znak RF.3051.15.2015 z dnia 22 grudnia 2015 r.) od negatywnej opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zawartej w uchwale nr II/383/2015 z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Pęcław kredytu długoterminowego w wysokości 1 000 000 zł na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 764 499,85 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 235 500,15 zł.

Jako podstawę do wniesienia odwołania Wójt Gminy Pęcław wskazał, że „Planowany kredyt ma zostać przeznaczony na spłatę linii kredytowej, która została otwarta na pokrycie deficytu przejściowego w ciągu roku związanego z rozpoczętymi zadaniami inwestycyjnymi w roku 2015, które mają służyć poprawie jakości życia mieszkańców Gminy. Przede wszystkim na zadania: budowa kanalizacji w m. Białoleka na kwotę 2 873 068,00 zł, budowa świetlicy wraz z wyposażeniem w m. Pęcław w kwocie 1 103 586,00 zł i budowa sieci szerokopasmowej w gminie Pęcław w kwocie 587 564,00 zł. Pomimo dofinansowania z programu finansowanego z udziałem środków z unii europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, które stanowią 75% kosztów kwalifikowanych, wydatki te były dużym wyzwaniem finansowym dla Gminy”. Ponadto w odwołaniu Wójt Gminy Pęcław wskazał, że „na dzień 30 grudnia 2015 r. zaplanowano podpisanie aktu notarialnego sprzedaży nieruchomości gminnych niezabudowanych [...] w kwocie 250 000,00 zł. Podsumowując dochody majątkowe zostaną zrealizowane w 100%, natomiast dochody ogółem będą zrealizowane na poziomie ok. 87%”.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Izby zapoznało się z uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr II/383/2015 z dnia 18 grudnia 2015 r. sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Pęcław kredytu długoterminowego w wysokości 1 000 000 zł na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 764 499,85 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 235 500,15 zł oraz z uchwałami i zarządzeniami organów Gminy Pęcław dotyczącymi wieloletniej prognozy finansowej oraz budżetu na rok 2015, projektem uchwały budżetowej na rok 2016 i projektem wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016–2033, a także z pozostałymi opiniami Składu Orzekającego dotyczącymi Gminy Pęcław, a w szczególności z:

- uchwałą nr II/72/2015 z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Pęcław przedstawionej w uchwale nr II/9/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pęcław i uchwa-

le nr II/10/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie budżetu Gminy Pęcław na rok 2015,

- uchwałą nr II/195/2015 z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy Pęcław przedstawionego w uchwale nr V/26/15 Rady Gminy Pęcław z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Pęcław na 2015 rok,
- uchwałą nr II/291/2015 z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Pęcław projekcie uchwały budżetowej Gminy Pęcław na 2016 rok,
- uchwałą nr II/292/2015 z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pęcław przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2016 rok.

Skład Orzekający wydał negatywną opinię o możliwości spłaty przez Gminę Pęcław kredytu długoterminowego w wysokości 1 000 000 zł (uchwała Składu Orzekającego nr II/383/2015) po uprzednim dokonaniu analizy m.in.: uchwały budżetowej Gminy Pęcław na rok 2015 (uchwała Rady Gminy Pęcław nr II/10/14) i jej zmian, wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pęcław (uchwała Rady Gminy Pęcław nr II/9/14) i jej zmian, sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Pęcław za lata 2013 i 2014 oraz za trzy kwartały 2015 roku.

Opinia o możliwości spłaty ww. kredytu została wydana na podstawie przedstawionej przez Wójta Gminy (pismo znak RF.3051.13.2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.) informacji o prognozowanej kwocie długu i sposobie sfinansowania jego spłaty oraz kształtowaniu się relacji, o których mowa w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, ponieważ zaciągnięcie i spłata rat kredytu wraz z odsetkami nie zostały uwzględnione w przedłożonych Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu projektach uchwały budżetowej na 2016 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, sporządzonych przed uchwaleniem w dniu 23 listopada 2015 r. istotnych zmian budżetu na rok 2015.

W opinii tej Skład Orzekający wskazał również, że „W związku z brakiem możliwości uchwalenia budżetu na rok 2014 bez przekroczenia relacji określonych w art. 243–244 u.f.p. Gmina Pęcław podjęła uchwałę w sprawie programu postępowania naprawczego na 2014 r., który uzyskał opinię pozytywną z uwagami (uchwała nr II/61/2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 lutego 2014 r.). Realizując uchwalony program postępowania naprawczego Gmina wyemitowała obligacje komunalne na łączną kwotę 3 030 000 zł w celu restrukturyzacji zadłużenia”.

Kolegium Izby, po zapoznaniu się z ww. dokumentami oraz uchwałami Rady Gminy Pęcław podjętymi w dniu 15 grudnia 2015 r., tj. uchwałą nr X/59/15 w sprawie zmiany budżetu Gminy Pęcław na 2015 rok i uchwałą nr X/58/15 w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Pęcław, oraz sprawozdaniami z wykonania dochodów i wydatków za okres od stycznia do listopada 2015 r., uznało, iż Skład Orzekający wydając opinię prawidłowo ocenił sytuację finansową Gminy Pęcław. Trafność dokonanej przez Skład Orzekający oceny sytuacji finansowej Gminy Pęcław znajduje potwierdzenie w sprawozdaniach z wykonania budżetu za okres od początku roku do dnia 30 listopada 2015 r., z których wynika realizacja budżetu z deficytem w wysokości 2 789 975 zł (przy planowanym 1 340 200 zł), w tym ujemnym wynikiem operacyjnym w wysokości 676 935 zł (przy planowanej nadwyżce operacyjnej w wysokości 167 560 zł wg stanu na koniec listopada 2015 r.).

W ocenie Kolegium Izby zaciągnięty przez Gminę Pęcław kredyt na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu nie był właściwym źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych z powodu braku możliwości wykonania zaplanowanej na zbyt wysokim poziomie nadwyżki operacyjnej (1 099 530,15 zł wg stanu na dzień 30 września 2015 r.). Rada Gminy podejmując w dniu 23 listopada 2015 r. uchwałę nr IX/49/15 w sprawie zmiany budżetu Gminy Pęcław na 2015 rok urealniła wielkości budżetowe zwiększając m.in. wydatki bieżące w stosunku

do planowanych na koniec III kw. 2015 r. o kwotę 918 030 zł (tj. o 12%), w tym wydatki z tytułu odsetek i dyskonta o kwotę 110 000 zł (tj. o 71%). Po tej zmianie ustalono deficyt budżetu w kwocie 1 340 199,85 zł (deficyt uchwalony w dniu 29 maja 2015 r. wynosił 374 730 zł) oraz przychody w kwocie 1 641 918,85 zł, w tym kredyty i pożyczki w kwocie 1 575 700 zł (zwiększonej o kwotę 1 000 000 zł). Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, że w dokonanej 15 grudnia 2015 r. zmianie wieloletniej prognozy finansowej (uchwała nr X/58/15), pomimo przewidywanego wzrostu zadłużenia na koniec 2015 r. (do kwoty 5 655 054 zł) oraz niewielkiego zmniejszenia (o 7%) kwoty długu w 2016 r. (do kwoty 5 257 245 zł), wydatki z tytułu odsetek i dyskonta w 2016 r. zaplanowano w kwocie 175 000 zł, tj. o 33,7% niższej od przewidywanego wykonania w 2015 r. (264 000 zł). Ponadto z danych przedstawionych w objaśnieniach do uchwały (załącznik nr 3 do uchwały nr X/58/15) wynika między innymi, że w 2015 r. dokonano przesunięcia terminów spłaty kredytów (w kwocie 51 600 zł na rok 2018 oraz w kwocie 34 530 zł na rok 2024), co „pozwoliło na spełnienie wymogów art. 243 u.f.p.”.

Obecna na posiedzeniu Kolegium Izby Skarbnik Gminy Pęcław przedstawiła przewidywane wykonanie budżetu za rok 2015 oraz poinformowała o przewidywanych dochodach bieżących z tytułu dotacji stanowiącej pomoc finansową udzieloną przez inną jednostkę samorządu terytorialnego.

Planowana w 2016 r. nadwyżka operacyjna (stanowiąca różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w kwocie 925 577 zł oraz nadwyżki operacyjne w kolejnych latach wzrastające do kwoty 2 091 117 zł w 2025 r. (w 2026 r. w kwocie 607 840 zł), mające istotny wpływ na poziom relacji określonej w art. 243–244 u.f.p., nie znajdują uzasadnienia w wykonywanych dochodach i wydatkach bieżących. Wykonana nadwyżka operacyjna była najwyższa w 2013 r. i wynosiła 691 208 zł (przy dochodach bieżących w kwocie 8 124 385 zł i wydatkach bieżących w kwocie 7 433 177 zł). W budżecie na rok 2015 (po zmianach) nadwyżka operacyjna planowana jest w kwocie 117 560 zł (dochody bieżące w kwocie 8 510 422 zł, wyższe o 2% od wykonanych w 2014 r., oraz wydatki bieżące w kwocie 8 392 862 zł, wyższe o 10% od wykonanych w 2014 r.). O nierealnym planowaniu nadwyżek operacyjnych w latach 2016–2025 może również świadczyć zawarte w odwołaniu stwierdzenie, że „Wydatki bieżące gminy planowane są na poziomie dochodów bieżących, które muszą zaspokoić potrzeby oświaty, opieki społecznej oraz administracji publicznej. Trudno w tej sytuacji mówić o obniżeniu wydatków, skoro są one już na niskim poziomie”.

Kolegium Izby, oceniając możliwości spłaty przez Gminę Pęcław kredytu długoterminowego w wysokości 1 000 000 zł w kwotach i terminach określonych w uchwale Rady Gminy Pęcław nr X/58/15 z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Pęcław uchwalonej uchwałą Rady Gminy Pęcław nr II/9/14 z dnia 30 grudnia 2014 r., uwzględniło podnoszone w opinii Składu Orzekającego wysokie ryzyko niezachowania w okresie spłaty zadłużenia relacji określonej w art. 243 u.f.p., w tym z powodu niewykonania zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej wielkości budżetowych.

Powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie zawierają definicji „opinii”, ani też nie formułują wymogów co do ich treści. Zgodnie z przyjętym poglądem wydawana przez Skład Orzekający „opinia” jest formą wyrażenia stanowiska, jest jedynie oceną wyspecjalizowanego organu badanego stanu rzeczy. Nie stanowi formy władczej ingerencji w sferę działania samorządu terytorialnego (postanowienie NSA sygn. akt III SA 529/94 z dnia 25 listopada 1994 r.).

Z uwagi na powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Niniejsza uchwała kończy postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

Lucyna Hanus