

**Uchwała nr 54/2017**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 10 maja 2017 r.**

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/66/2017 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Bierutów kredytu długoterminowego w wysokości 4.900.000 zł, wnioskowanego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na rok 2017 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

**oddala odwołanie**

Burmistrza Bierutowa od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/66/2017 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Bierutów kredytu długoterminowego w wysokości 4.900.000 zł, wnioskowanego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na rok 2017 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów.

**Uzasadnienie**

Odwołanie Burmistrza Bierutowa od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/66/2017 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Bierutów kredytu długoterminowego w wysokości 4.900.000 zł, wnioskowanego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na rok 2017 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 kwietnia 2017 r., z zachowaniem terminu 14-dniowego.

Skład Orzekający wydając pozytywną opinię z zastrzeżeniami o możliwości spłaty przez Gminę Bierutów kredytu długoterminowego w uchwale nr IV/66/2017 wskazał m.in., że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta i Gminy Bierutów przyjęto, że w latach spłaty wnioskowanego kredytu (2018–2032) możliwe będzie uzyskiwanie wysokich nadwyżek operacyjnych, natomiast w ocenie Składu Orzekającego relatywnie niski poziom wykonanej nadwyżki operacyjnej w 2016 r. (1.301.511 zł przy planowanej na III kw. w wysokości 1.768.012 zł) poddaje w wątpliwość możliwość uzyskania w 2018 r. nadwyżki operacyjnej w kwocie powyżej 2,3 mln zł, a w kolejnych latach w kwotach wzrastających do 4,4 mln zł. Jednocześnie Skład Orzekający zauważył, że w realizacji budżetu za rok 2016 Gmina nie uzyskała wskaźnika zdolności spłaty w planowanej wysokości, a wskaźnik jednoroczny wynikający z wykonania budżetu był o 1,4 punktu procentowego niższy od przyjętego zgodnie z wymogiem art. 243 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”. Skład Orzekający wziął pod uwagę również odległy termin zapadalności zobowiązania (2032 r.), ograniczone możliwości oceny zdolności spłaty wnioskowanego kredytu oraz wysokie ryzyko zmiany kwot i parametrów budżetowych mających bezpośredni wpływ na możliwość uzyskiwania przez Gminę nadwyżek operacyjnych, a poczynając od 2019 r. także nadwyżek budżetu w kwotach przedstawionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

W złożonym odwołaniu Burmistrz Bierutowa w pierwszej kolejności stwierdził, że: „Gmina w 2014 roku uzyskała wynik operacyjny w wysokości 1.764.790 zł przy planowanym 1.103.763 zł, a w 2015 roku wynik operacyjny wyniósł 2.419.654 zł przy planowanym 1.641.725 zł. Na niższy wynik operacyjny w roku 2016 wpływ miała realizacja w 2016 r. zobowiązań wymagalnych (wydatki bieżące) za rok 2015 r. w kwocie 500.001,90 zł oraz przekroczenie ustalonego deficytu na rok 2015 o kwotę 348.760,93 zł. [...] Budżet Gminy na 2017 rok nie został obciążony dodatkowymi zobo-

wiązaniami, ponieważ w 2016 roku deficyt został przekroczony o kwotę 9.592,88 zł i nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, co powoduje, że uzyskanie nadwyżki operacyjnej w planowanej kwocie 1.880.011 zł jest bardzo realne”.

Burmistrz Bierutowa nie zgodził się z poddaną przez Skład Orzekający w wątpliwość możliwością uzyskania w 2018 r. nadwyżki operacyjnej na poziomie 2,3 mln zł, bowiem w jego ocenie w WPF Miasta i Gminy Bierutów na lata 2017–2032 „zakłada się wysokość wydatków bieżących na poziomie roku 2017, niższe w stosunku do roku 2017 wydatki majątkowe i dochody ze sprzedaży majątku na realnym poziomie tj. 500.000 zł, jest jak najbardziej do uzyskania”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, po zapoznaniu się z uchwałą Składu Orzekającego nr IV/66/2017 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Bierutów kredytu długoterminowego w wysokości 4.900.000 zł, wnioskowanego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na rok 2017 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, oraz ze złożonym przez Burmistrza Bierutowa odwołaniem, zważyło, co następuje.

Zakres działalności opiniodawczej izb określony w art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obejmuje obowiązek wydawania, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Opinia wyrażona w uchwale Składu Orzekającego stanowi wypowiedź organu odnośnie możliwości regulowania przez jednostkę samorządową zobowiązań, a jej funkcja prewencyjna, oprócz poinformowania jednostki co do jej zdolności do zadłużania się, polega również na bieżącym monitorowaniu prowadzenia gospodarki finansowej przez samorząd terytorialny. Przy wydawaniu opinii w sprawie możliwości spłaty kredytu długoterminowego skład orzekający ocenia zatem nie tylko formalną zgodność z prawem podjętych uchwał, ale również składające się na te uchwały elementy.

Kolegium, dokonując analizy uchwał Rady Miejskiej w Bierutowie: nr XXVI/211/16 z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Bierutów na 2017 rok wraz ze zmianami, nr XXVI/212/16 z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Bierutów na lata 2017–2032 wraz ze zmianami i nr XXVIII/241/17 z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, a także sprawozdań z realizacji budżetu Gminy Bierutów za lata 2015 i 2016, podzieliło stanowisko Składu Orzekającego w kwestii możliwości uzyskania w planowanych latach spłaty kredytu, nadwyżek operacyjnych oraz poczynając od 2019 r. nadwyżek budżetu w kwotach przedstawionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej. W kontekście powyższego należy podkreślić, że osiągnięcie nadwyżki operacyjnej oraz realizacja dochodów ze sprzedaży majątku ma istotny wpływ na wielkość tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia, obliczanego według wzoru zawartego w art. 243 u.f.p.

Kolegium rozważyło podniesione w odwołaniu wyjaśnienia Burmistrza Bierutowa dotyczące wpływu na poziom nadwyżki operacyjnej uzyskanej za 2016 rok zapłaty zobowiązań wymagalnych z roku 2015 w kwocie 500.001,99 zł oraz brak zobowiązań wymagalnych na koniec 2016 r., które wpływałyby na poziom nadwyżki operacyjnej w 2017 r., niemniej jednak ze sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2016 wynika również, że do sfinansowania wydatków zaangażowano środki subwencji na rok 2017 przekazanej w 2016 r., co świadczy o problemie utrzymania płynności finansowej gminy. Biorąc powyższe pod uwagę, zastrzeżenia sformułowane w pozytywnej opinii Składu Orzekającego należy uznać za w pełni uzasadnione.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu powszechnie przyjęta wykładnia art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uzasadnia zawarcie w treści opinii merytorycznych uwag, których zakres może być szeroki, od realności planowanej nadwyżki operacyjnej, wysokości dochodów ze sprzedaży po obciążenie budżetu kolejnych lat spłatą zobowiązań z tytułu zwiększenia łącznej kwoty długu w celu zasygnalizowania potencjalnego zagrożenia w realizacji budżetu w planowanych wielkościach.

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 z dnia 25 listopada 1994 r. sygn. akt III SA 529/94).

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

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu jako kończąca postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Lucyna Hanus