

**Uchwała nr IX/88/2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 21 grudnia 2018 r.**

**w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Ścinawa kredytu w wysokości 1.600.000,00 zł na wyprzedzające finansowanie zadań pn. "Budowa strefy aktywności gospodarczej na terenie miasta Ścinawa" oraz "Zaadoptowanie zabytkowego pałacyku w Ścinawie z przeznaczeniem na centrum pracy twórczej z funkcją schroniska młodzieżowego" współfinansowanych ze środków RPO WD na lata 2014 - 2020**

Na podstawie 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) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) oraz zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 4/18 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Tomasz Miśkiewicz - przewodniczący, Aneta Kieljan - członek, Monika Puchała - członek,

**wydaje opinię pozytywną z uwagami**

o możliwości spłaty przez Gminę Ścinawa kredytu w wys. 1.600.000,00 zł na wyprzedzające finansowanie zadań pn. "Budowa strefy aktywności gospodarczej na terenie miasta Ścinawa" oraz "Zaadoptowanie zabytkowego pałacyku w Ścinawie z przeznaczeniem na centrum pracy twórczej z funkcją schroniska młodzieżowego" współfinansowanych ze środków RPO WD na lata 2014 - 2020.

**Uzasadnienie**

Burmistrz Ścinawy, pismem z dnia 7 grudnia 2018 r. (znak: FB.3040.4.2018), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Ścinawa kredytu w wysokości 1.600.000,00 zł (słownie: jeden milion sześćset tysięcy złotych) na wyprzedzające finansowanie zadań współfinansowanych ze środków RPO WD na lata 2014-2020. Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 12 grudnia 2018 r.

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

1. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr XLVIII/295/17 z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, ze zmianami,
2. uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr XLVIII/296/17 z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2018 rok, ze zmianami,
3. zarządzenia Burmistrza Ścinawy Nr G/245/18 z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie: zaciągnięcia kredytu w roku 2018 na wyprzedzające finansowanie zadań współfinansowanych ze środków RPO WD na lata 2014 - 2020,
4. sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za 2017 rok i III kwartały 2018 roku.

Z zarządzenia Burmistrza Ścinawy Nr G/245/18 z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie: zaciągnięcia kredytu w roku 2018 wynika, że kredyt w wysokości 1.600.000,00 zł (słownie: jeden milion sześćset tysięcy złotych), zostanie zaciągnięty w 2018 roku na wyprzedzające finansowanie zadań pn. "Budowa strefy aktywności gospodarczej na terenie miasta Ścinawa" oraz "Zaadoptowanie zabytkowego pałacyku w Ścinawie z przeznaczeniem na centrum pracy twórczej z funkcją schroniska młodzieżowego" współfinansowanych ze środków RPO WD na lata 2014 - 2020.

Spłata kredytu planowana jest w 2019 roku. Z zarządzenia Burmistrza Ścinawy Nr G/245/18 wynika również, że przedmiotowy kredyt zostanie spłacony ze środków otrzymanych z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację zadań, zgodnie z umowami o przyznaniu pomocy nr RPDS.01.03.01-02-0012/16-00 z dnia 25 maja 2017 r. oraz nr RPDS.04.03.01-02-0055/16-00 z dnia 9 czerwca 2017 r.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), dalej "u.f.p." organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym

spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, a także wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Ograniczenia z art. 243 ust. 1 u.f.p. nie stosuje się w przypadkach i na zasadach określonych w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu według stanu na III kw. 2018 roku wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 36.674.604,98 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 52,90%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 32.048.517,33 zł, co stanowi 73,97% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 4.626.087,65 zł, co stanowi 17,79% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 62.805,43 zł (17,94% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 43.521.990,23 zł, co w stosunku do planu wynosi 53,35%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 27.730.875,44 zł, co stanowi 74,50% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 15.791.114,79 zł, co stanowi 35,61% planu. Deficyt budżetu wyniósł 6.847.385,25 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 4.317.641,89 zł, przy planowanej w wysokości 6.099.962,08 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 30 września 2018 r. wynosiło 29.507.561,83 zł. Na kwotę długu składały się zobowiązania krótkoterminowe w kwocie 4.239.280,67 zł z tytułu kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym oraz długoterminowe zobowiązania finansowe w kwocie 25.268.281,16 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 2.769.833,31 zł związane z wykupem wierzytelności.

W budżecie na rok 2018, po zmianach według stanu na dzień 10 grudnia 2018 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 55.458.850,10 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 42.704.959,22 zł i dochody majątkowe w kwocie 12.753.890,88 zł, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 168.606,59 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 67.740.387,60 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 38.004.384,84 zł i wydatki majątkowe w kwocie 29.736.002,76 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 12.281.537,50 zł postanowiono pokryć przychodami z tytułu emisji obligacji o wartości nominalnej 9.025.000,00 zł (w tym 5.509.000,00 zł na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej), z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w wysokości 1.656.537,50 zł oraz kredytu na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 1.600.000,00 zł. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 13.956.626,00 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 9.025.000,00 zł, z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 1.600.000,00 zł, z wolnych środków w wysokości 3.271.626,00 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 60.000,00 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 1.675.088,50 zł na wykup innych papierów wartościowych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa (po zmianie uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie Nr II/13/18 z dnia 7 grudnia 2018 r.) wynika, że na koniec 2018 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań wyniesie 33.623.438,20 zł, co stanowi 60,63% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2019-2023 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 9.400.000,00 zł w 2019 roku, 9.482.212,10 zł w 2020 roku, 5.838.567,18 zł w 2021 roku, 5.907.113,23 zł w 2022 roku oraz 4.049.167,83 zł w 2023 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2019-2025 wyniesie: 38.131.165,20 zł w 2019 r., 43.894.058,98 zł w 2020 r., 45.839.307,84 zł w 2021 r., 47.034.102,72 zł w 2022 r., 46.867.410,55 zł w 2023 r., 42.372.550,55 zł w 2024 r. oraz 37.877.690,55 zł w 2025 r. Kwota długu, w porównaniu do planowanych dochodów ogółem w latach 2019-2025, wyniesie odpowiednio: 53,49%, 64,22%, 87,76%, 80,20%, 85,83%, 92,45% oraz 80,72%.

Skład Orzekający zauważa, że w latach 2019-2021 zaplanowano nadwyżki operacyjne w kwotach zauważalnie wyższych od uzyskanych w latach 2016-2017. Wykonane nadwyżki operacyjne w latach

2016-2017 wyniosły odpowiednio 3.684.368,19 zł i 3.394.771,07 zł. Planowany wynik bieżący, stosownie do zmian budżetu według stanu na 10 grudnia 2018 r., wynosi 4.700.574,38 zł przy planowanym na III kw. w wysokości 6.099.962,08 zł. W latach 2019-2021 prognozowane nadwyżki operacyjne stanowią natomiast kwoty odpowiednio: 7.037.291,79 zł, 5.047.342,00 zł, 4.948.960,00 zł. W latach 2022-2023 nadwyżki operacyjne prognozowane są ponadto w kwotach odpowiednio: 5.314.972,00 zł i 6.008.901,00 zł, a w kolejnych latach są zakładane przy stałym wzroście na poziomie od 3,9 mln zł w 2024 r. do 15,0 mln zł w 2041 r.

Wpływ na poziom wskaźnika jednorocznego, a tym samym na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 u.f.p. mają ponadto wielkości dochodów ze sprzedaży majątku. Skład Orzekający zwraca zatem uwagę, że w 2019 r. dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwocie 126.200,00 zł a w latach od 2020 do 2033 po 350.000,00 zł rocznie, przy uzyskanych w latach 2016-2017 odpowiednio w kwotach: 291.173,85 zł i 186.497,29 zł oraz skorygowanym planie dochodów ze sprzedaży majątku na dzień 7 grudnia 2018 r. do wysokości 168.606,59 zł (plan na III kw. 2018 r. wynosił 350.000,00 zł).

Skład Orzekający zauważa również, że w latach 2019-2023, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkości kolejnych budżetów. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwotach: 40.276.744,12 zł w 2019 r., 37.826.822,77 zł w 2020 r., 17.059.736,45 zł w 2021 r., 22.072.990,51 zł w 2022 r. oraz 15.315.278,10 zł w 2023 r., które stanowią odpowiednio 52,62%, 50,53%, 31,09%, 36,46% i 28,13% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 27.853.067,01 zł w 2019 r., 25.914.128,67 zł w 2020 r., 9.123.069,27 zł w 2021 r., 14.520.765,28 zł w 2022 r. i 9.123.069,27 zł w 2023 r. 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 2018 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (1.675.088,50 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek (776.311,00 zł) w stosunku do planowanych dochodów ogółem stanowi 4,42%, a po zastosowaniu wyłączeń ustawowych (233.067,87 zł) wynosi 4,00% i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, obliczonego na podstawie art. 243 u.f.p., wynoszącego 10,11%. W 2019 r. planowany wskaźnik obsługi długu wynosi 7,35%, a po zastosowaniu planowanych wyłączeń (2.635.700,48 zł, w tym 1.600.000,00 zł z tytułu wykazanego wyłączenia na podstawie art. 243 ust. 3 u.f.p. z limitu spłaty wnioskowanego kredytu) wynosi 3,65%, przy dopuszczalnym poziomie 9,06%. Z prognozowanych wielkości dochodów, w tym bieżących i wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2020-2041, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z odsetkami oraz po uwzględnieniu wykazanych do 2031 r. wyłączeń ustawowych, również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Skład Orzekający zauważa jednak, że w latach spłaty przez Gminę długu 2023-2027 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań po zastosowaniu założonych wyłączeń ustawowych wynosi odpowiednio 8,31%, 9,69%, 9,96%, 9,54% i 10,18% a bez wyłączeń wynosi w kolejności: 10,33%, 12,85%, 12,24%, 11,52% i 10,85%, przy jego dopuszczalnym poziomie wynoszącym odpowiednio: 9,23%, 10,48%, 10,23%, 10,47 i 10,39%. Jednocześnie należy wskazać, że zaplanowano wydatki na spłatę zobowiązań dłużnych, z tego w latach 2019-2021 w wysokości 692.458,32 zł rocznie, a w 2022 r. w wysokości 692.458,35 zł (łącznie 2.769.833,31 zł), które nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźniku planowanych spłat.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wyraża pogląd, że zaciągnięcie zobowiązania będącego przedmiotem opinii, nie spowoduje przekroczenia ustawowo określonych relacji zadłużenia. 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, nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także ograniczenia ekonomiczne. Organy Gminy winny zatem uwzględnić wszystkie możliwe zagrożenia w realizacji prognozowanych wielkości budżetu, w tym również ryzyko nieotrzymania bezzwrotnych środków zewnętrznych na finansowanie planowanych zadań Gminy 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.

**PRZEWODNICZĄCY  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**

  
**mgr Tomasz Miśkiewicz**