

## **Uchwała Nr 4200/II/211/2019**

### **II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Katowicach**

**z dnia 9 grudnia 2019 r.**

**w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Jeleśnia kredytu długoterminowego  
w wysokości 1.000.000 zł**

Na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) w związku z art. 267 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

|                |                                       |
|----------------|---------------------------------------|
| Przewodnicząca | Bernadeta Dziedziak                   |
| Członkowie     | Tadeusz Stawowczyk<br>Piotr Wybraniec |

#### **§ 1.**

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości spłaty przez **Gminę Jeleśnia** kredytu długoterminowego w kwocie 1.000.000 zł.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Gminę Jeleśnia została wydana na wniosek Wójta Gminy Jeleśnia z dnia 8 listopada 2019 roku (wpływ: 12.11.2019 r.) uzupełnionego w dniu 28 listopada 2019 roku, w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia kredytu jest Uchwała Rady Gminy Jeleśnia Nr XVII/86/2019 z dnia 5 listopada 2019 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Zgodnie z uchwałą kredyt w kwocie 1.000.000,00 zł zostanie zaciągnięty w 2019 roku z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań z tytułu

wcześniej zaciągniętych kredytów. Zobowiązania z tytułu zaciąganego kredytu zostaną pokryte z dochodów własnych gminy. W złożonym wniosku o wydanie opinii Nr SKG.3051/1/2019.KJ określono, że spłata kredytu wraz z odsetkami nastąpi po dwuletniej karencji w latach 2021-2028, natomiast odsetki ujęto w latach 2019-2028. Ponadto został określony harmonogram spłat:

- 2021 rok – 100.000,00 zł
- 2022 rok – 100.000,00 zł
- 2023 rok – 100.000,00 zł
- 2024 rok – 150.000,00 zł
- 2025 rok – 150.000,00 zł
- 2026 rok – 150.000,00 zł
- 2027 rok – 150.000,00 zł
- 2028 rok – 100.000,00 zł.

Zabezpieczeniem kredytu będzie weksel własny Gminy Jeleśnia wraz z deklaracją wekslową.

**Opinia o możliwości spłaty kredytu została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Gminy Jeleśnia, w której wyniku ustalono, co następuje.**

Budżet Gminy Jeleśnia na 2019 rok, po zmianach zakłada:

|                           |          |                          |
|---------------------------|----------|--------------------------|
| <b>- dochody ogółem</b>   | w kwocie | <b>66.437.378,22 zł,</b> |
| <b>- przychody ogółem</b> | w kwocie | <b>1.540.000,00 zł,</b>  |
| <i>w tym z tytułu:</i>    |          |                          |
| - wnioskowanego kredytu   | w kwocie | 1.000.000,00 zł,         |
| - pozostałych kredytów    | w kwocie | 540.000,00 zł,           |
| <b>- wydatki ogółem</b>   | w kwocie | <b>64.932.563,22 zł,</b> |
| <b>- rozchody ogółem</b>  | w kwocie | <b>3.044.815,00 zł,</b>  |
| <i>w tym z tytułu:</i>    |          |                          |
| -spłata kredytów          | w kwocie | 2.897.103,00 zł,         |
| -spłata pożyczek          | w kwocie | 147.712,00 zł.           |

Uchwała budżetowa Gminy Jeleśnia podjęta na 2019 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz.

2077 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów w wysokości 1.540.000,00 zł, w którym mieści się zaciągane zobowiązanie.

Budżet na 2019 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Tę zasadę równoważenia budżetu w części bieżącej przyjęto również w kolejnych latach.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Jeleśnia jest uchwała Rady Gminy Jeleśnia Nr V/20/2018 z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jeleśnia. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową obejmuje lata 2019-2029. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz koszty obsługi kredytów zaciągniętych w latach poprzednich oraz planowanych do zaciągnięcia, w tym także kredytu, którego dotyczy niniejsza opinia. Zgodnie z prognozą w okresie spłaty kredytu budżet Gminy mogą obciążyć ewentualne spłaty wynikające z udzielonego poręczenia. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonego na dzień 30 września 2019 roku wynika, że kwota niewymagalnych zobowiązań Gminy z tytułu poręczeń wynosiła **4.422.698,75** zł. Odzwierciedlenie w planowanych wydatkach, które obejmują potencjalną spłatę poręczeń wraz z odsetkami znajduje aktualnie w latach 2019-2024 - kwota **4.390.398,19** zł. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań oraz potencjalną spłatę poręczeń wraz z odsetkami.

Skład uwzględnił fakt, że zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) w 2019 roku do wieloletniej prognozy finansowej, w tym zaciągania zobowiązań, stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w brzmieniu dotychczasowym, w świetle których na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych - 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 wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ww. ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten wyliczany jest - jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Zważywszy jednak na okres, na jaki planuje się spłatę zaciąganego zobowiązania, który przypada na lata 2021-2028 (dwuletnia karencja), Skład Orzekający był również zobligowany do oceny skutków finansowych zaciąganego kredytu w powiązaniu z przepisami przejściowymi, zamieszczonymi w art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

**Skład stwierdził, co następuje:**

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jeleśnia wynika, że w latach 2019-2028, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata kredytu wraz z odsetkami - zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - w brzmieniu obowiązującym w 2019 roku, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw - gdyż planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy, w stosunku do planowanych dochodów ogółem jej budżetu, w każdym roku objętym prognozą nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

**Obciążenia te aktualnie wynoszą:**

- w roku 2019 - **4,61 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **7,31 %**,
- w roku 2020 - **5,84 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **7,70 %**,
- w roku 2021 - **6,46 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **7,38 %**,
- w roku 2022 - **6,58 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,05 %**,
- w roku 2023 - **6,23 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,13 %**,
- w roku 2024 - **5,16 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **10,34 %**,
- w roku 2025 - **4,04 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,86 %**,
- w roku 2026 - **4,46 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,81 %**,
- w roku 2027 - **4,58 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,61 %**,
- w roku 2028 - **2,09 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,53 %**.

Po uwzględnieniu danych z wykonania budżetu Gminy Jeleśnia za 2018 rok, omawiana relacja ulega nieznacznej poprawie w latach 2019-2021 w ten sposób, że dopuszczalny wskaźnik wzrasta z 7,31% do 7,63% w 2019 roku, z 7,70% do 8,02% w 2020 roku oraz z 7,38% do 7,69% w 2021 roku.

Na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl art. 244 ust. 1 tej ustawy, mają także wpływ przypadające do spłaty w tych samych latach budżetowych, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę. Wykazane kwoty zobowiązań Związku współtworzonego przez Gminę, niekorzystające z wyłączeń ustawowych i przypadające do spłaty według danych z poz. 9.3 wieloletniej prognozy finansowej wynoszą łącznie **4.174.912,04 zł**.

Skład sygnalizuje, że w okresie spłaty zaciąganego zobowiązania następować będą istotne zmiany regulacji prawnych, związanych m.in. ze sposobem obliczania ustawowego, indywidualnego wskaźnika zadłużenia, określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, wynikające wprost

z przepisów zamieszczonych w art. 7 - 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Z tego powodu Skład Orzekający, przy wydawaniu niniejszej opinii, dokonał również analizy pod kątem możliwości spełnienia relacji z art. 243 ww. ustawy o finansach publicznych, w związku z konsekwencjami wynikającymi ze wskazanych wyżej zmian regulacji prawnych. W oparciu o dane pochodzące z aktualnej, po zmianie wieloletniej prognozy finansowej Gminy oraz informacji zamieszczonych w złożonym wniosku o wydanie opinii przez Wójta Gminy Jeleśnia– II Skład Orzekający ocenił, iż relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2020-2025, tj. liczona według przepisów mających zastosowanie w okresie przejściowym oraz od 2026 - pozostanie nadal zachowana, pod warunkiem realizowania założonych w prognozie kwot, w tym w szczególności wielkości mających bezpośredni wpływ na kształtowanie się obligatoryjnej relacji.

**Skład Orzekający, po dokonaniu analizy sytuacji finansowej Gminy wnosi zastrzeżenia wynikające z istotnych okoliczności stanu faktycznego, które wpływają na stan finansów Gminy. Dotyczą one przede wszystkim faktu, że:**

1. Gmina Jeleśnia w obliczeniu relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych korzysta z wyłączeń ustawowych z tytułów określonych w art. 243 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy w 2019 roku w wysokości 1.297.103 zł. Ponadto w latach 2022 do 2029 Gmina zamierza stosować wyłączenia w innych tytułów (poz. 5.1.1.3 zał. Nr 1 do WPF) w łącznej wysokości **1.297.035,39 zł**, które zostały bardzo ogólnie wyjaśnione w następujący sposób cyt.:  
*„W wydatkach na obsługę długu gminy zastosowano w latach 2020-2029 odsetki podlegające wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań , o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych z tytułu zobowiązania zaciągniętego na wkład krajowy w roku 2020. W rozchodach gminy zastosowano również wyłączenie łącznej kwoty przypadającej na lata 2022 do 2029 ustawowych wyłączeń określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych w kwocie 1 297 035,39 zł, dotyczące zaciągniętego w roku 2020 kredytu na wkład krajowy projektu z udziałem środków UE”.* Niestety brak danych dotyczących tych projektów /nazw, kwot, okresu realizacji, poziomu finansowania środkami UE/ - budzi wątpliwości co do zasadności zastosowania wyłączeń. Ponadto wyłączenia z ust. 3 stosuje się do spłat kredytów, pożyczek i wykupu papierów wartościowych zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania

finansowanego z udziałem środków z **art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy - w terminie nie dłuższym niż 90 dni** po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (termin ten nie ma jedynie zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 1a ust. 3 art. 243 ustawy). Należy też przypomnieć, że z przepisu ust. 4 art. 243 ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 i 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami w stosunku do których orzeczono zwrot lub niespełnieniem warunków.

2. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że łączna kwota zobowiązań Gminy na dzień 30 września 2019 roku wynosiła **17.161.942,94 zł**, co stanowiło poziom wynoszący **26,9%** planowanych dochodów w 2019 roku, a uwzględniając przypadające na Gminę wskazane wyżej zobowiązania Związku w wysokości **4.174.912,04 zł**, to stanowiło poziom wyższy wynoszący **33,5%** planowanych dochodów budżetu. We wskazanej kwocie zadłużenia wystąpiły zobowiązania z krótkoterminowych kredytów w wysokości 197.785,44 zł, które będą wymagały obowiązkowej spłaty do końca roku budżetowego, czyli w IV kwartale 2019 roku. Oprócz powyższego zobowiązania Gminy Jeleśnia pochodzące z innych tytułów, wykazane w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września 2019 roku wynosiły 1.601.766,78 zł.
3. W Uchwale II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Nr 4200/II/26/2019 z dnia 24 stycznia 2019 roku w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań Gminy Jeleśnia, Skład ocenił między innymi, że kluczowe dla oceny zdolności finansowych Gminy prognozowane nadwyżki

operacyjne będące różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetów Gminy są przyjęte na mało realistycznym, budzącym zastrzeżenia poziomie. Z aktualnie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jeleśnia zawartej w Zarządzeniu Wójta Gminy Jeleśnia Nr 152/2019

z dnia 29 listopada 2019 roku także wynikają prognozowane nadwyżki operacyjne, które w latach 2021 do 2024 znacząco rosną w stosunku do wykonanych w latach ubiegłych. Tak optymistyczne założenia budzą w ocenie Składu Orzekającego wątpliwości, co do faktycznych możliwości Gminy zrealizowania nadwyżek operacyjnych w przyjętych wysokościach.

**Skład Orzekający wydał pozytywną opinię, ale z zastrzeżeniami opisanymi szczegółowo powyżej. W ocenie Składu niezbędne dla spełnienia relacji z art. 243 ustawy, a tym samym zgodnej z prawem możliwości spłaty opiniowanego kredytu jest ścisła realizacja założeń zawartych**

**w wieloletniej prognozie finansowej zgodnie z którymi, Gmina Jeleśnia będzie konsekwentnie planować i faktycznie osiągać w prognozowanej kwocie nadwyżkę operacyjną i nadwyżkę budżetową celem zapewnienia środków na spłatę zaciągniętych zobowiązań wraz z odsetkami, w tym z tytułu opiniowanego kredytu. Należy zaznaczyć, iż spłata zadłużenia winna być dokonywana w warunkach niezagrożonej realizacji zadań publicznych przez Gminę. W sytuacji przeciwnej będą mieć zastosowanie nadzwyczajne procedury programu naprawczego, lub ustalenia budżetu przez izbę.**

Skład zastrzega, że niniejsza opinia została wydana w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące finansów publicznych oraz bieżące dane obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wystąpienia nowych nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa jednostki może ulec zmianie.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Katowicach, wniesione **w terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

**PRZEWODNICZĄCA**  
**II Składu Orzekającego**  
**Członek Kolegium**  
**Bernadeta Dziedziak**