



Uchwała Nr 4200/II/50/2020

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 26 marca 2020 r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Ślemień pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w kwocie 250.000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Tadeusz Stawowczyk

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości spłaty przez **Gminę Ślemień** pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w kwocie 250.000 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości spłaty pożyczki przez Gminę Ślemień została wydana na wniosek Wójta Gminy Nr SK.3001.1.2020 z dnia 3 marca 2020 roku uzupełniony w dniu 6 i 25 marca br. w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia pożyczki jest uchwała Rady Gminy Ślemień Nr XXI.124.2020 z dnia 27 lutego 2020 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Zgodnie z uchwałą i złożonym wnioskiem pożyczka w kwocie 250.000 zł zostanie

zaciągnięta w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne dla zadania „Zakup specjalistycznego sprzętu i wyposażenia przeznaczonego do likwidacji zagrożeń środowiska naturalnego na terenie działania Ochotniczej Straży Pożarnej w Koconiu - Zakup średniego samochodu pożarniczego dla OSP w Koconiu”. Pożyczka na zabezpieczenie wkładu własnego do zakupu samochodu zostanie zaciągnięta w 2020 roku, a jej spłata nastąpi w latach 2021-2025. Źródłem spłaty pożyczki będą dochody własne gminy.

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

Budżet Gminy na 2020 rok, po zmianach zakłada:

- dochody ogółem	w kwocie	20.565.613,95 zł,
- przychody ogółem	w kwocie	250.000,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>wnioskowanej pożyczki</i>	<i>w kwocie</i>	<i>250.000,00 zł,</i>
- wydatki ogółem	w kwocie	19.549.393,00 zł,
- rozchody ogółem	w kwocie	1.266.220,95 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>splaty kredytów i pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>1.266.220,95 zł.</i>

Uchwała budżetowa Gminy Ślemień podjęta na 2020 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganej pożyczki ze środków WFOŚiGW w Katowicach na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 250.000 zł. Zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania wyczerpuje powyższy limit.

Budżet na 2020 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 przyjęto również na rok 2021. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana przewiduje również zachowanie od 2022 roku zasady według której, planowane wydatki bieżące nie są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 powyższej ustawy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Ślemień jest uchwała Rady Gminy Ślemień Nr XVIII.100.2019 z dnia 27 grudnia 2019 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ślemień wraz późniejszymi zmianami. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz koszty obsługi pożyczek i kredytów zaciągniętych w latach poprzednich oraz planowanej do zaciągnięcia pożyczki, której dotyczy niniejsza opinia.

Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe oraz w prognozowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), 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, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę powyższych zobowiązań, 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 bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2020-2025 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 bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły, o których mowa w art. 243 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych.

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ślemień wynika, że w latach 2020-2025, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata pożyczki wraz z odsetkami – zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących jej budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące – nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te aktualnie wynoszą:

- w roku 2020 – **4,65 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,55 %**,
- w roku 2021 – **4,60 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **7,37 %**,
- w roku 2022 – **7,64 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,73 %**,
- w roku 2023 – **5,49 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,56 %**,
- w roku 2024 – **5,19 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **9,57 %**,
- w roku 2025 – **4,91 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **10,37 %**.

Skład Orzekający zastrzega, iż powyższa relacja w 2020 roku jest spełniona dopiero po zastosowaniu wyłączeń ustawowych z tytułów określonych w art. 243 ust. 3 ww. ustawy

o finansach publicznych. W związku z tym, Skład przypomina, że wyłączenia z ust. 3 stosuje się w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji środków (termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w art. 243 ust. 3 pkt 1 i 1a ustawy). Ponadto z treści przepisu art. 243 ust. 4 tej ustawy w aktualnym brzmieniu wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 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 zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z:

- 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot;
- 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a.

Wójt Gminy Ślemień w piśmie Nr SK.3001.1.2020 z dnia 25 marca 2020 roku złożonym w uzupełnieniu wniosku o wydanie przedmiotowej opinii podniósł dodatkowe argumenty wskazujące na konieczność zaciągnięcia pożyczki dotyczące, cyt:

„Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm.) na Gminie ciąży obowiązek ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczych straży pożarnych. Na chwilę obecną samochód pożarniczy marki Star 266 będący w posiadaniu jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w Koconiu, o czym już informowaliśmy w złożonym wniosku, jest w bardzo złym stanie technicznym i wymaga pilnej naprawy podstawowych podzespołów, takich jak naprawa skrzyni biegów, wymiana sprzęgła, remont silnika i naprawa hydrauliki. Koszt tych napraw to kwota przynajmniej 50.000,00zł. Dodatkowo należy zauważyć, że samochód został wyprodukowany w 1978 roku co powoduje, że w kolejnych latach będzie on wymagał kolejnych dodatkowych napraw (np. poprawki lakiernicze, korozja podwozia i nadwozia itp.). Na dzień dzisiejszy wartość samochodu wynosi zaledwie około 17 000,00 zł. Ponoszenie więc tak wysokich kosztów na jego remonty i niezbędne naprawy jest wręcz bezpodstawne. Korzystniej byłoby zatem przeznaczyć środki na spłatę rat wnioskowanej pożyczki w poszczególnych latach, niż przeznaczać je na remonty i naprawy 40-letniego samochodu. Z punktu widzenia zasadności wydatkowania środków jest to rozwiązanie lepsze dla gminy, mieszkańców i Ochotniczej Straży Pożarnej, gdyż przy tym samym nakładzie finansowym, zakładając pozyskanie dofinansowania, jednostka zostałaby wyposażona w nowy samochód. Do zadań jednostek ochotniczej straży pożarnej należy m. in. walka z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Tylko posiadanie specjalistycznego, w pełni sprawnego sprzętu gwarantuje realizację tych zadań. Dodatkowo w momencie kryzysu związanego z pandemią koronawirusa COVID-19 posiadanie sprawnego samochodu bojowego nabiera szczególnego znaczenia. Sytuacja jest nieprzewidywalna, a czas trwania zagrożenia jest nieznanym, dlatego tak istotnym jest wyposażenie jednostki w nowy samochód. Straż Pożarna jest jedną z tych formacji, które stoją na pierwszej linii

frontu walki z koronawirusem. Ponadto nowy samochód zwiększy możliwości operacyjne jednostki, skróci czas dotarcia do miejsca zagrożenia oraz poprawi warunki pracy strażaków.”

Skład Orzekający, po przeanalizowaniu całokształtu sprawy wnosi zastrzeżenia do możliwości spłaty zaciąganego zobowiązania. Z uzupełnionego wniosku wynika także, iż w dalszym ciągu w Gminie Ślemień występuje zagrożenie konieczności dokonania zwrotów bardzo znacznych środków finansowych z tytułu otrzymanych w latach wcześniejszych dotacji ze środków UE, ze względu na toczące się postępowania sądowe dotyczące zasądzonych zwrotów oraz postępowania administracyjne mogące skutkować obowiązkiem dokonania zwrotów otrzymanych środków wraz z odsetkami za zwłokę. Chodzi o otrzymane w latach poprzednich dotacje na zadania związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W informacjach dodatkowych złożonych pismem Nr SK.3001.1.2020 z dnia 6 marca 2020 roku, Wójt Gminy informuje, że są w toku następujące postępowania sądowe i administracyjne dotyczące tych zwrotów cyt.:

„Decyzja Nr 775/RR/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 roku dotycząca zwrotu dofinansowania dla zadania pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”. Kwota należności głównej – 3.305.741,92 zł;

Dnia 13 marca 2017r. wpłynął do Urzędu Gminy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 stycznia 2017 roku., sygn. akt IV SA/Gl/557/16 uchylający i wskazujący na konieczność usunięcia z obrotu prawnego Decyzji Zarządu Województwa Śląskiego nr 775/RR/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 roku, zobowiązującej gminę do zwrotu części otrzymanego dofinansowania na realizację projektu „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”. Na wyrok ten organ administracji – Zarząd Województwa Śląskiego – wniósł skargę kasacyjną, która to prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2019 roku, o sygn. akt I GSK 1537/18 została oddalona. Sprawa wróciła do ponownego rozpatrzenia. Na moment sporządzania informacji termin załatwienia sprawy wskazano na 10 kwietnia 2020 roku.

Decyzja Nr 2141/FR/2019 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 8 sierpnia 2019 roku dotycząca zwrotu dofinansowania dla projektu pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2” kwoty 499.028,52 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych;

Decyzja ta dotyczy naruszeń w zakresie opracowania dokumentacji projektowej kanalizacji sanitarnej i wodociągowej wraz z przyłączami oraz w zakresie zwrotu wydatków dotyczących kanalizacji sanitarnej i przyłączy kanalizacyjnych. Gmina 22 sierpnia 2019r. złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Instytucja Zarządzająca z uwagi na szczególny charakter

sprawy, nadal prowadzi postępowanie i na dzień sporządzenia informacji termin jej załatwienia wskazano na 22 kwietnia 2020 roku.

Decyzja Nr 2596/RR/2019 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 18 września 2019 roku utrzymującą w mocy decyzję Zarządu Województwa Śląskiego nr 502/FR/2018 z dnia 7 lutego 2018 r. w przedmiocie zwrotu dofinansowania przyznanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, a dotycząca zwrotu dofinansowania dla projektu pn. „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień” kwoty 212.064,38 zł wraz z odsetkami stanowiącej płatność z dotacji rozwojowej oraz kwoty 298.097,25zł wraz z odsetkami stanowiącej płatność ze środków europejskich;

Decyzja ta została wydana w następstwie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 kwietnia 2019 roku o sygnaturze III SA/Gl1173/18, którym uchylono zaskarżoną przez Gminę decyzję Zarządu Województwa Śląskiego Nr 2116/RR/2018 z dnia 3 lipca 2018 roku utrzymująca w mocy zaskarżoną przez Gminę decyzję organu I instancji Nr 502/FR/2018 z dnia 7 lutego 2018 roku. Gmina w dniu 29 września 2019 roku złożyła skargę do WSA na wydaną decyzję. Na rozprawie, która odbyła się 5 lutego 2020 roku, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem o sygn. III SA/Gl 1098/19 oddalił skargę. Wyrok nie jest prawomocny. Gmina wniosła o sporządzenie uzasadnienia wyroku, które do dnia sporządzenia niniejszej informacji nie zostało jeszcze dostarczone. Po otrzymaniu odpisu gmina będzie składała odwołanie do NSA od wydanego przez WSA orzeczenia.”

W ocenie Składu Orzekającego, w przypadku wystąpienia obowiązku dokonania zwrotów środków istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo braku możliwości uchwalenia budżetu gminy i wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, jak i w ogóle realizacji zadań publicznych przez Gminę Ślemień, a w efekcie obowiązek wdrożenia programu naprawczego, o którym mowa w art. 240a ustawy o finansach publicznych. Jednakże biorąc pod uwagę wszystkie złożone w sprawie wyjaśnienia, w tym mając na względzie ustawowy obowiązek ponoszenia przez Gminę kosztów wyposażenia, utrzymania oraz zapewnienia gotowości bojowej ochotniczych straży pożarnych i przedstawioną przez Wójta Gminy konieczność nabycia samochodu pożarniczego oraz aktualne spełnianie przez Gminę relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych i lepsze, niż planowane wykonanie budżetu 2019 roku, II Skład Orzekający wydał pozytywną opinię, ale z zastrzeżeniami, które szczegółowo opisano powyżej.

Skład zastrzega, iż 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 zwrotów środków oraz innych 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 Dziędziak