



## **Uchwała Nr 4200/II/208/2022**

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

**w Katowicach**

**z dnia 19 grudnia 2022 r.**

**w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Wilkowice kredytu długoterminowego w kwocie 3.000.000 zł**

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca      Bernadeta Dziędziak

Członkowie            Tadeusz Stawowczyk

Piotr Wybraniec

**uchwała, co następuje:**

#### **§ 1.**

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości spłaty przez **Gminę Wilkowice** długoterminowego kredytu w kwocie 3.000.000 zł.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Uzasadnienie**

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Gminę Wilkowice została wydana na wniosek Wójta Gminy Wilkowice Nr FIN.3151.12.2022 z dnia 21 listopada 2022 r. (wpływ: 24 listopada 2022 r.) w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia kredytu jest uchwała Rady Gminy Wilkowice Nr XLV/431/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego. Zgodnie z uchwałą

i złożonym wnioskiem kredyt w kwocie 3.000.000 zł zostanie zaciągnięty z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego uwzględniając z realizację zadań: „Budowa Przedszkola Publicznego w Mesznej” oraz „Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Mesznej”. Kredyt zostanie zaciągnięty w roku 2022, a jego spłata przypadać będzie na lata 2023-2032 i nastąpi według następującego harmonogramu:

- lata 2023-2027 – kwoty po 50.000 zł rocznie,
- rok 2028 – kwota 100.000 zł;
- rok 2029 – kwota 250.000 zł;
- lata 2030-2032 – kwoty po 800.000 zł rocznie.

Źródłem spłaty powyższego kredytu wraz z odsetkami będą dochody własne budżetu Gminy Wilkowice. Zabezpieczeniem spłaty kredytu będzie weksel własny *in blanco* bez protestu.

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

Budżet Gminy na 2022 rok, po zmianach zakłada:

- <b>dochody ogółem</b>	w kwocie	<b>81.579.822,98 zł,</b>
- <b>przychody ogółem</b>	w kwocie	<b>29.629.770,72 zł,</b>
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>wnioskowanego kredytu</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.000.000,00 zł,</i>
- <i>pozostałych kredytów</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.058.790,00 zł,</i>
- <i>pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>5.411.485,11 zł,</i>
- <i>niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach</i>	<i>w kwocie</i>	<i>15.902.962,09 zł,</i>
- <i>wolnych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>1.994.464,52 zł,</i>
- <i>splat udzielonych pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>262.069,00 zł,</i>
- <b>wydatki ogółem</b>	w kwocie	<b>109.325.831,19 zł,</b>
- <b>rozchody ogółem</b>	w kwocie	<b>1.883.762,51 zł,</b>

w tym z tytułu:

- |   |                                   |                 |                         |
|---|-----------------------------------|-----------------|-------------------------|
| - | <i>splaty kredytów i pożyczek</i> | <i>w kwocie</i> | <i>1.747.800,00 zł.</i> |
| - | <i>udzielonych pożyczek</i>       | <i>w kwocie</i> | <i>135.962,51 zł.</i>   |

Uchwała budżetowa Gminy Wilkowice podjęta na 2022 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 10.000.000 zł, w którym mieści się zaciągane zobowiązanie

Budżet na 2022 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 przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy uwzględnieniu uregulowań z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927 z późn. zm.), art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 1550), art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583 z późn. zm.). Do ustalenia powyższej relacji na lata 2023-2025 dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co wynika z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964).

Gmina, co bardzo istotne **nie planuje nadwyżki operacyjnej, ale deficyt operacyjny w wysokości -1.329.908,12 zł**, ponieważ planowane wydatki bieżące przewyższają dochody bieżące Gminy o 1.329.908,12 zł w 2022 r. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje zachowanie powyższej zasady w kolejnych latach prognozy, z tym że **w 2023 roku planowane wydatki bieżące także przewyższają dochody bieżące o kwotę 1.163.519 zł**. Występowanie deficytu operacyjnego zwłaszcza w kilku latach jest bardzo niekorzystne dla zachowania stabilnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, dokonywania bieżącej i niezakłóconej spłaty jej zobowiązań oraz bardzo niekorzystnie wpływa na relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych, czyli indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Wilkowice jest uchwała Rady Gminy Wilkowice Nr XXXVII/356/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wilkowice na lata 2022-2035 wraz z jej zmianami. Obecnie okres objęty prognozą po zmianie obejmuje lata 2022-2036, czyli 15 lat. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz koszty obsługi pożyczek i kredytów

zaciągniętych w latach poprzednich oraz planowanych do zaciągnięcia, w tym również kredytu, którego dotyczy niniejsza opinia, z tą uwagą że złożono je na stosunkowo niskim poziomie od 2,5% do 5,7% w stosunku do kwoty długu w poszczególnych latach, co może okazać się niewystarczającą kwotą zwłaszcza w aktualnej sytuacji na rynkach finansowych w zakresie stóp procentowych. Zgodnie z prognozą w okresie spłaty przedmiotowego kredytu budżet Gminy mogą obciążyć ewentualne spłaty wynikające z udzielonego poręczenia. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe oraz w prognozowanych wydatkach, które obejmują wydatki na obsługę długu oraz potencjalną spłatę poręczeń wraz z odsetkami.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.), 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 ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2022-2025 wyliczony jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu 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. W przypadku Gminy Wilkowice wskaźnik obliczony jest w oparciu o okres 7-letni zgodnie z wyborem dokonany przez Wójta Gminy Wilkowice na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczony jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji - dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przy obliczaniu powyższego wskaźnika zastosowanie mają również art. 15 zob. ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2400 z późn. zm.), art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku

(Dz.U. z 2022 r. poz. 1550), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 z późn. zm. ), art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1265 z późn. zm) oraz art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. poz. 1692 z późn. zm).

W latach 2022-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. **Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych, co wynika z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.).**

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wilkowice wraz ze zmianami wynika, że formalnie w latach 2022-2032, 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 r. o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących 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 2022 – 5,49%, przy dopuszczalnym wskaźniku 19,83%,
- w roku 2023 – 6,45%, przy dopuszczalnym wskaźniku 16,84%,
- w roku 2024 – 5,24%, przy dopuszczalnym wskaźniku 14,72%,
- w roku 2025 – 4,27%, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,71%,
- w roku 2026 – 3,30%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,62%,
- w roku 2027 – 2,58%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,41%,
- w roku 2028 – 1,56%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,64%,
- w roku 2029 – 1,69%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,94%,
- w roku 2030 – 4,95%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,09%,
- w roku 2031 – 5,86%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,01%,
- w roku 2032 – 6,23%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,46%.

Skład Orzekający stwierdza jednak, że na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), w związku z art. 61 § 1

i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn.zm.) uchwałą Nr 227/XXI/2022 z dnia 22 września 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze wobec uchwały Nr XLV/431/2022 Rady Gminy Wilkowice z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie: zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w wysokości 3.000.000 zł. Sprawa była rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 września 2022 r., w którym brali udział Przewodniczący Rady Gminy Wilkowice i Wójt tej Gminy. Przedstawiciele Władz Gminy omówili aktualny poziom zadłużenia gminy i dodali, że zdają sobie sprawę z trudnej sytuacji ekonomicznej. Wójt Gminy powiedział między innymi, że planowany do zaciągnięcia kredyt w wysokości 3 milionów złotych ma charakter zabezpieczenia możliwości realizacji inwestycji w przypadku, gdyby Gmina nie otrzymała dodatkowych środków. W wyniku złożonych wyjaśnień Kolegium Izby nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego. Gmina w IV kwartale 2022 r. otrzymała dodatkowe środki w postaci udziału w podatku PIT w wysokości 2 888 418,57 zł. Pomimo wcześniejszych zapewnień Gmina zaciąga przedmiotowy kredyt w wysokości 3 mln zł. Powyższe może świadczyć o tym, że skala zobowiązań i źle oszacowanych pozycji budżetu Gminy 2022 r. jest duża i znacznie przewyższa otrzymane dodatkowe środki.

Skład wskazuje też, że bez zastosowania wyłączeń ustawowych indywidualny wskaźnik zadłużenia z ww. art. 243 ustawy kształtuje się na znacznie gorszym poziomie. Skład stwierdził, że wskaźnik w latach 2023-2029 został obliczony przy uwzględnieniu wyłączeń ustawowych określonych w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych. Istotne znaczenie dla zachowania relacji z art. 243 ustawy na bezpiecznym poziomie i zarazem możliwości spłaty opiniowanego kredytu, zwłaszcza w aktualnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, będzie mieć spełnienie warunków zastosowania ustawowych wyłączeń określonych w art. 243 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia w zakresie możliwości spłaty zaciąganego zobowiązania, ponieważ z obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej wynika bardzo duży wzrost kwoty długu Gminy w stosunku do wysokości dochodów jej budżetu oraz lat poprzednich. Zgodnie z kwartalnym sprawozdaniem o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, na dzień 30 września 2022 r. stan zadłużenia Gminy wynosił 22.885.845,89 zł i w bardzo krótkim okresie czasu zadłużenie to ma zostać podwojone. Na koniec 2022 r. roku kwota długu ma wynieść 31.390.107,47 zł, z kolei na koniec 2023 roku ma już wynosić 43.834.997,47 zł. W 2024 roku kwota długu ma osiągnąć poziom aż 46.329.997,49 zł i stanowić prawie 65 % dochodów budżetu ogółem. W wysokości około 60% wskaźnik długu w stosunku do dochodów ma się utrzymywać do 2026 roku. W kolejnych latach wieloletniej prognozy finansowej zaplanowano zaciągnięcie nowego długu /głównie kredyty komercyjne/ w wysokościach: 15.500.000 zł w 2023 r., 6.500.000 zł w 2024 r., 2.500.000 zł w 2025 r., 1.500.000 zł w 2026 r. i 500.000 zł w 2027 r. Spłata nowo zaciąganego długu przypadając będzie na lata 2023-2036. Tak wysokie zadłużenie oraz jego wydłużona w czasie obsługa i spłata generować będą bardzo wysokie obciążenie dla budżetów Gminy w latach przyszłych. Łącznie według aktualnie obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wydatki na obsługę zadłużenia (odsetki,

prowinie, marze banków) wynoszą **15.305.505 zł, w tym tylko w 2022 r. 1.303.000 zł, a w 2024 r. już 2.633.546 zł.** Zachodzi więc obawa, że Gmina może w krótkim czasie wpaść w spiralę zadłużenia.

Prawidłowa obsługa i spłata przedmiotowego kredytu zależeć będzie ściśle od realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej. Istotne znaczenie będzie miało wypracowanie nadwyżek operacyjnych. W 2022 różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jest ujemna i stanowi deficyt operacyjny w wysokości -1.159.908,12 zł. W 2023 roku wynik operacyjny także zaplanowano ujemny w kwocie -1.163.519 zł. W roku 2024 prognozuje się nadwyżkę operacyjną na poziomie 357.152,60 zł. Wypracowanie nadwyżki operacyjnej w 2024 r. oraz w kolejnych latach wymagać będzie od Organów Gminy poczynienia znacznych oszczędności, ponieważ w latach 2024-2026 wzrost wydatków bieżących (pomniejszonych o obsługę długu, poręczenia i gwarancje oraz wynagrodzenia i składki od nich naliczane) zaplanowano w oparciu o 50% prognozowanego wskaźnika CPI (dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych). Istotne znaczenie będzie mieć również realizacja zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku. Z planowanych do uzyskania z tego tytułu dochodów w 2022 r. w wysokości 1.101.565 zł na koniec III kwartału 2022 r. zrealizowano jedynie 2.501,01 zł. Z kolei w 2023 roku planuje się dochody w kwocie 1.000.750 zł. Wart zwrócenia uwagi jest fakt, że wykonanie tych dochodów w ostatnich latach nie przekroczyło kwoty 500.000 zł rocznie, a dodatkowo jest to bardzo niestabilne i uzależnione od koniunktury źródło dochodów gminy.

Uwzględniając aktualne uwarunkowania makroekonomiczne realizacja przyjętych założeń wydaje się być trudna do wykonania. Brak z kolei realizacji powyższych założeń wpłynie w znaczącym stopniu na pogorszenie się, a nawet może spowodować niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, szczególnie w dalszych latach, kiedy to do spłaty przypadają będą najwyższe raty zaciąganego kredytu.

Na zakończenie w związku z faktem, iż zabezpieczenie spłaty kredytu stanowić będzie weksel własny *in blanco*, Skład zaleca sporządzenie deklaracji wekslowej

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 nowych nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa jednostki może ulec zmianie.

**Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność odpowiedzialnego i zarazem bardzo ostrożnego zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego, gdyż co należy podkreślić - zaciągane zobowiązania i ich spłata nie mogą zagrażać realizacji zadań publicznych.**

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**

**Bernadeta Dzięziak**