



Uchwała Nr V/55/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 25 kwietnia 2022 roku

**w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty przez Gminę Daszyna
pożyczki długoterminowej**

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Tomasz Karwicki | - przewodniczący |
| 2. Anna Adamczewska | - członek |
| 3. Krzysztof Kozik | - członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagami możliwość spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Gminę Daszyna w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.791.000,00 zł (słownie: jeden milion siedemset dziewięćdziesiąt jeden tysięcy złotych zero groszy), z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2022 roku w kwocie 1.335.510,73 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 455.489,27 zł, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych Koryta”.

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2022 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Wójta Gminy Daszyna z dnia 21 marca br. znak: Fn.B.3022.2.2022 o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki planowanej do zaciągnięcia w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.791.000,00 zł związanej z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych Koryta”. Jak wynika z treści wniosku wpływ środków z pożyczki stanowi refundację wcześniej poniesionych wydatków. Spłata pożyczki nastąpi w latach 2022-2036.

Opinia Składu Orzekającego, wyrażona w sentencji niniejszej uchwały, poprzedzona została analizą:

- uchwały nr XLIX/246/2022 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 stycznia 2022 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Daszyna na rok 2022, w szczególności w zakresie limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 212 ust. 1

pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), z uwzględnieniem zmian na dzień wydania niniejszej opinii,

- uchwały nr XLIX/245/2022 Rady Gminy Daszyna z dnia 28 stycznia 2022 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2022-2036, a także prognozy kwoty długu stanowiącej część tejże prognozy, z uwzględnieniem zmian na dzień wydania niniejszej opinii,
- uchwały nr LI/251/2022 Rady Gminy Daszyna z dnia 7 marca 2022 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Uchwałą nr LI/251/2022 z dnia 7 marca 2022 roku Rada Gminy Daszyna postanowiła zaciągnąć pożyczkę długoterminową w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.791.000,00 zł (słownie: jeden milion siedemset dziewięćdziesiąt jeden tysięcy złotych zero groszy) w związku z realizacją zadania pn. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych Koryta”, która stanowi refundację wcześniej poniesionych wydatków na wyżej wymienione zadanie i przeznaczona zostanie na finansowanie planowanego deficytu budżetu w 2022 roku w kwocie 1.335.510,73 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 455.489,27 zł. Z treści tejże uchwały wynika, że pożyczka będzie spłacana w latach 2022-2036 z dochodów własnych Gminy. Jednocześnie Rada Gminy Daszyna postanowiła, że traci moc uchwała nr XLIV/227/2021 z dnia 16 listopada 2021 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że bezprzedmiotowa jest opinia tutejszego Składu wyrażona w uchwale nr V/238/2021 z dnia 29 listopada 2021 roku w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Gminę Daszyna.

W uchwale budżetowej Gminy Daszyna, z uwzględnieniem zmian obowiązujących na dzień wydania niniejszej opinii, zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 3.334.099,71 zł, wskazując jako źródła jego pokrycia m.in. przychody z tytułu pożyczek długoterminowych w wysokości 2.025.277,73 zł. Ponadto zaplanowano rozchody budżetu w wysokości 455.489,27 zł, które finansowane będą przychodami z tytułu zaciąganej pożyczki.

Limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek Rada Gminy Daszyna ustaliła w kwocie 3.096.120,67 zł.

Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna (*ze zmianami dokonanyimi do dnia 31 marca 2022 roku*) wynika, że w latach 2022-2036, zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2023-2036 Gmina prognozuje osiągnięcie tzw. *nadwyżek operacyjnych*, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. Natomiast dla 2022 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej

od wydatków bieżących (tzw. *deficyt operacyjny*) na poziomie 735.712,73 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu nadwyżki budżetu z lat ubiegłych. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że wprawdzie przepisy dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce takie działanie jest niekorzystne dla jednostki i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający wskazuje również, że przy założeniu na 2022 rok deficytu operacyjnego, w 2023 roku Gmina prognozuje, że nadwyżka operacyjna wyniesie 2.641.577,84 zł, a w kolejnych latach, do końca okresu prognozy kwoty długu, tj. do 2036 roku, planuje się wzrost tychże nadwyżek. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że Gmina zakłada znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej w 2024 roku, w którym prognozuje się ją w wysokości 3.469.352,84 zł, w 2025 roku do kwoty 4.463.149,85 zł, w 2026 roku na poziomie 5.155.331,24 zł, jak również w 2027 roku, dla którego przyjęto wielkość 6.145.330,25 zł. Założono także, że w latach 2028-2036 nadwyżki operacyjne wyniosą 6.235.629,96 zł w każdym roku objętym prognozą. Skład Orzekający zwraca uwagę również, że w latach 2023-2036 Gmina Daszyna założyła wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody, a które to dochody mają wpływ na wysokość prognozowanej nadwyżki operacyjnej. W 2022 roku Gmina planuje z tegoż tytułu 3.382.400,00 zł, podczas gdy w 2023 roku założono 5.756.000,00 zł, w 2024 roku na poziomie 5.899.900,00 zł, w latach 2025-2036 przyjęto, że dochody wyniosą 6.438.000,00 zł w każdym roku. Podkreślić należy, że uzyskanie zwiększonych dochodów z tytułu dostarczania wody pozostaje uzależnione od faktycznego zapotrzebowania odbiorców, a tym samym od czynnika niepewnego oraz niezależnego od Gminy.

Z założeń uchwalonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna wynika również, że najwyższy plan wydatków majątkowych przyjęto na 2023 rok - w kwocie 6.205.054,09 zł. W 2022 roku przyjęto plan wydatków majątkowych w kwocie 6.100.050,55 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich planowane w wysokości 1.656.320,03 zł (27,15% wydatków majątkowych). Najwyższy plan dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje Gmina Daszyna planuje w 2023 roku w wysokości 4.036.585,36 zł. Ponadto w 2022 roku Gmina zaplanowała dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 2.100.818,52 zł, przy czym najwyższy udział w tych dochodach stanowią dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 1.404.484,80 zł.

Skład Orzekający odnotowuje, że uchwałą nr LII/252/2022 z dnia 28 marca 2022 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2022-2036 Rada Gminy Daszyna m.in. usunęła prognozowane w 2023 roku dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje dotyczących przedsięwzięcia pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie Gminy Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowanie i zarządzanie energią ciepłą, elektryczną i gazową na terenie Gminy Daszyna)” w kwocie 30.706.497,77 zł (11.806.223,01 zł środki z Ministerstwa Środowiska RFN, 18.900.274,76 zł

dotacja unijna ze środków POIS), a także usunęła planowane wydatki majątkowe na to przedsięwzięcie. W konsekwencji Rada Gminy Daszyna usunęła począwszy od 2026 roku prognozowane dochody i wydatki bieżące z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę w Daszynie. Przy powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę, że niezrealizowanie przedmiotowego przedsięwzięcia może wiązać się z koniecznością zwrotu otrzymanych dotacji i wywrzeć negatywny wpływ na sytuację finansową Gminy.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy zakłada się również uzyskanie w latach 2022-2023 znacznych dochodów ze sprzedaży majątku odpowiednio w kwocie 1.400.845,05 zł oraz 1.406.452,88 zł, w stosunku do wielkości historycznie wypracowanych przez Gminę Daszyna¹.

Ponadto Skład Orzekający zauważa, że planowana kwota długu Gminy Daszyna na koniec 2022 roku wyniesie 17.788.537,64 zł, stanowiąc 69,34% planowanych na ten rok dochodów ogółem budżetu i aż 80,30% planowanych dochodów bieżących. W ocenie Składu Orzekającego planowana na koniec 2022 roku kwota długu Gminy jest na wysokim poziomie i jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2023 roku założono tendencję malejącą kwoty długu. Skład Orzekający wskazuje także, że najwyższe obciążenie budżetu Gminy spłatą długu przypada na lata 2025-2026, w których planowany jest wykup obligacji, w każdym roku po 2.400.000,00 zł. Odnotować należy, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjęto założenie, że w 2022 roku spłata długu finansowana będzie przychodami zwrotnymi, tj. przedmiotową pożyczką. W latach 2023-2036 nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych, a źródłem sfinansowania długu będą nadwyżki budżetów, na wielkość których wpłyną nadwyżki operacyjne, jakie Gmina zamierza wypracować w tychże latach objętych prognozą.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Przy realizacji założonych w prognozie kwoty długu wielkości, Gmina Daszyna wykazała, że w latach 2022-2036, które obejmują również okres spłaty przedmiotowej pożyczki, obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie

¹ W latach 2012-2021, sprzedaży majątku została wykonana w następujących wysokościach: w 2012 roku plan w wysokości 994.590,00 zł wykonano 365.216,01 zł (36,72% planu), w 2013 roku na plan w kwocie 500.000,00 zł wykonano 102.795,00 zł (20,56% planu), w 2014 roku, po odliczeniu tzw. sprzedaży zwrotnej, dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 23.700,00 zł, w 2015 roku na plan w kwocie 605.820,00 zł wykonano 19.045,19 zł (3,14% planu), w 2016 roku na plan w kwocie 841.000,00 zł wykonano 105.754,81 zł (12,57%), w 2017 roku nie wykonano dochodów ze sprzedaży mienia (plan w kwocie 2.589.000,00 zł), w 2018 roku na plan w kwocie 96.421,53 zł wykonano 93.580,00 zł (97,05% planu), przy czym plan na koniec III kwartału 2018 roku zakładał osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w wysokości 5.056.421,53 zł, w 2019 roku, według stanu na dzień 30 września 2019 roku na plan w wysokości 2.196.327,37 zł wykonano 15.360,00 zł (0,70% planu), według stanu na 31 grudnia 2019 roku zrealizowano dochody z tegoż tytułu na kwotę 15.909,02 zł, tj. 2,29% planu w wysokości 693.356,48 zł, na koniec 2020 roku plan zakładał 3.610.355,00 zł, wykonano 163.673,00 zł (4,53% planu). Plan na koniec III kwartału 2021 roku zakładał osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w wysokości 2.063.000,00 zł, wykonano jedynie 7,00 zł, z kolei na dzień 31 grudnia 2021 roku nie planowano dochodów z tego tytułu, natomiast zrealizowano je na kwotę 657,41 zł.

poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Niemniej jednak Skład Orzekający podkreśla, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna będą wymagały pełnego osiągnięcia przyjętych wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w każdym roku objętym prognozą, tak aby spłata długu była możliwa z zachowaniem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z kolei mając na względzie przyjęte w prognozie założenia dotyczące planowanych w latach 2022-2023 dochodów ze sprzedaży majątku, Skład Orzekający wskazuje, że dochody te wpływają na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do 2025 roku włącznie. Skład Orzekający wskazuje również, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Gminę Daszyna, w tym z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje. W ocenie Składu Orzekającego, konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tychże zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu środków.

Skład Orzekający podkreśla także, że przy realizacji założeń przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna należy przede wszystkim mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wielkościach, bowiem wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa na wielkość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych Gminy, a także spłaty zadłużenia. Według założeń przyjętych przez Gminę prognozowane nadwyżki operacyjne stanowią, obok dochodów majątkowych, źródło finansowania wydatków inwestycyjnych, zaś począwszy od 2023 roku wpływają również na wysokość prognozowanych nadwyżek budżetów w taki sposób, że umożliwiają spłatę długu Gminy bez konieczności zaciągania przychodów zwrotnych.

W związku z powyższym, zadaniem Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej w uprzednio opisanych obszarach, a które to założenia obarczone są dużym ryzykiem, będzie wymagała bieżącego monitorowania.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Tomasz Karwicki