

**U c h w a ł a Nr III/167/2024**  
**III Składu Orzekającego**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 2 lipca 2024 roku**

w sprawie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego do wysokości **116 476,00 zł**

Po rozpatrzeniu wniosku Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki długoterminowej do wysokości **116 476,00 zł** (słownie: sto szesnaście tysięcy czterysta siedemdziesiąt sześć złotych zero groszy) zaciąganej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi z przeznaczeniem na dofinansowanie realizowanego w latach 2024-2025 zadania pn.: "Budowa instalacji fotowoltaicznej dla Domu Pomocy Społecznej Nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim".

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. **Radosław Hrychorczuk - przewodniczący**

2. Bogusław Wenus - członek

3. Aneta Jakubczak - członek

działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270) .

**p o s t a n o w i ł:**

wydać **opinię pozytywną** w przedmiocie możliwości spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Powiat w Tomaszowie Mazowieckim do wysokości **116 476,00 zł**.

**U z a s a d n i e n i e**

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały została dokonana w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na dzień wydania przedmiotowej opinii, w szczególności danych wynikających z następujących uchwał organów Powiatu Tomaszowskiego.

- uchwała Nr LXXXV/435/2023 z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Tomaszowskiego na rok 2024 ze zm.

- uchwała Nr LXXXV/434/2023 z dnia 14 grudnia 2023r. w sprawie: uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Tomaszowskiego na lata 2024-2043 ze zm.

- uchwała Nr 21/2024 Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na zadanie pn.: "Budowa instalacji fotowoltaicznej dla Domu Pomocy Społecznej Nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim"

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. W myśl zaś art. 91 ust. 1 tej ustawy suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Z powyższych przepisów wynika, że zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym przychodów zwrotnych z tytułu emisji obligacji, kredytów i pożyczek, nierozzerwalnie związane jest z budżetem jednostki oraz z wieloletnią prognozą finansową. W budżecie jednostki określa się bowiem: deficyt budżetu i źródła jego finansowania, łączną kwotę przychodów, limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych obligacji (art. 212 ust. 1 pkt 3, pkt 4, pkt 6 ustawy o finansach publicznych). W wieloletniej prognozie finansowej określa się natomiast m.in. przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia (art. 226 ust. 1 pkt 5 tej ustawy).

Z analizy wymienionych wyżej uchwał organów Powiatu Tomaszowskiego wynika (według stanu na dzień 5.06.2024 r.), że planowane dochody budżetu Powiatu kształtują się na poziomie **199 886 698,00 zł**, wydatki w wysokości **216 640 660,00 zł**, deficyt budżetu wynosi - **16 753 962,00 zł**, przychody budżetu zaplanowano w kwocie **19 267 671,44 zł**, rozchody zaś w wysokości **2 513 709,44 zł**. Kwota pożyczki planowanej do zaciągnięcia przez Powiat Tomaszowski na sfinansowanie realizowanego w latach 2024-2025 zadania pn.: "Budowa instalacji fotowoltaicznej dla Domu Pomocy Społecznej Nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim" mieści się w ustalonym zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 u.o.f.p. i określonym w § 13 uchwały Nr II/29/2024 Rady Powiatu Tomaszowskiego z dnia 05.06.2024 r. w sprawie zmiany budżetu na 2024 r., limicie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, który został ustalony w kwocie 130.001,22 zł.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań także pożyczki, której dotyczy niniejsza uchwała. Znajduje to

odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty zobowiązania oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od tych zobowiązań. Planowane wydatki na obsługę długu publicznego w 2024 r. wynoszą 5 501 000,00 zł. Natomiast łączna kwota długu na dzień 31.12.2024 r. wynosi 82 008 300,52 zł, co stanowi 41,03% dochodów budżetu ogółem. Z uchwały Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 7.06.2024 r. nr jw. w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej wynika, że opiniowana pożyczka będzie przeznaczona na dofinansowanie realizowanego w latach 2024-2025 zadania pn.: "Budowa instalacji fotowoltaicznej dla Domu Pomocy Społecznej Nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim. Z uchwały tej wynika nadto, że jednostka planuje spłacić opiniowaną pożyczkę w latach 2025-2040. Źródłem spłaty pożyczki wraz z należnymi odsetkami będą dochody lub przychody Powiatu. Zabezpieczenie spłaty pożyczki stanowić będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową. Wskazana wyżej uchwała Zarządu Powiatu została podjęta na podstawie upoważnienia określonego w § 12 uchwały w sprawie zmian w budżecie Powiatu na rok 2024 Nr II/29/2024 z dnia 5 czerwca 2024 r., zgodnie z którym Rada Powiatu upoważniła Zarząd Powiatu do zaciągnięcia pożyczki na dofinansowanie zadania, realizowanego w latach 2024 - 2025, pn. "Budowa instalacji fotowoltaicznej dla Domu Pomocy Społecznej Nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim", do wysokości 116.476 zł. Zaciągana pożyczka (116.476 zł) wyczerpuje udzielone upoważnienie (116.476 zł). A zatem, jak wynika z powyższego Zarząd Powiatu zaciągając pożyczkę, będzie działał zarówno w granicach limitu, jak i upoważnienia.

Skład Orzekający wskazuje, że kwota rozchodów z tytułu spłaty długu oraz wydatków związanych z jego obsługą (odsetki, prowizje) limitowana jest relacją spłaty zobowiązań, określoną przez ustawodawcę w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Spełnienie tej relacji jest warunkiem uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. W prognozie długu, stanowiącej część WPF, jednostka samorządu terytorialnego musi potwierdzić zachowanie przedmiotowej relacji przez cały okres, na jaki przyjęta jest prognoza, jednocześnie dane zawarte w WPF w tym zakresie pokazują potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania nowych zobowiązań, które będą musiały być uwzględnione w relacji spłat zobowiązań. Możliwość zadłużania się danej jednostki samorządu terytorialnego zdeterminowana jest zatem poziomem indywidualnego wskaźnika o którym mowa w przytoczonym art. 243 ustawy o finansach publicznych. W latach 2020-2025 indywidualny wskaźnik zadłużenia wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie ustalany na podstawie art. 9 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2050). Natomiast w roku 2026 i latach następnych do ustalenia relacji indywidualnego wskaźnika będą miały zastosowanie przepisy ust. 2 art. 9 cyt. ustawy zmienianej.

Na podstawie przedłożonych materiałów Skład Orzekający ustalił, że w okresie w którym

jednostka planuje spłacić przedmiotową pożyczkę wskaźniki planowanych łącznych kwot spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych kształtują się poniżej wskaźników maksymalnych wyznaczonych regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu wynika również, że w latach 2024-2043 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2025–2043 Powiat prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla roku 2024 ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie - 635 691,00 zł. Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że Powiat w budżecie roku 2024 angażuje na pokrycie ujemnego wyniku operacyjnego przychody z tytułu wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych zaplanowanych w kwocie 4 646 506,00 zł. Skład Orzekający wskazuje, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce wykonanie takiego deficytu jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład zwraca uwagę, że wynik budżetu operacyjnego stanowi jeden z najistotniejszych wskaźników sytuacji finansowej ilustrujący, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Jeśli wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących (deficyt operacyjny) oznacza to, iż wydatki te realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jednostki.

Skład Orzekający dostrzega, że już w 2025 roku Powiat prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 6 425 526,52 zł. W kolejnych latach także założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na dość wysokim poziomie, który w roku 2043 ostatecznie kształtuje się na poziomie 4 630 508,44. W ocenie Składu wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało jednak od Powiatu konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących. Organy Powiatu powinny mieć na uwadze, że w okresie prognozy może pojawić się ryzyko niesprawdzalności założonych danych wynikające z obiektywnych przyczyn, takich jak niekorzystne zjawiska makroekonomiczne, np. poziom inflacji, wysokie koszty obsługi zadłużenia, presja na zwiększenie wydatków o charakterze bieżącym z powodu wzrostu kosztów wykonania zadań.

Reasumując wskazać należy, że ustalając stan faktyczny i prawny w zakresie spełnienia wymogów wynikających z przytoczonych przepisów prawa, Skład Orzekający stwierdził, że w dniu wydania przedmiotowej opinii jednostka zachowała ustawowe wskaźniki zadłużenia i spłaty oraz posiada możliwość spłaty wnioskowanej pożyczki z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W ocenie Składu na dzień wydawania opinii, zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania z tytułu

pożyczki nie powinno także zagrażać realizacji zadań publicznych przez Powiat w roku budżetowym oraz w latach następnych. Podkreślenia jednak wymaga, że wskazane w wieloletniej prognozie finansowej wskaźniki, ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji dochodów (w tym dochodów bieżących oraz majątkowych), poziomu wydatków oraz osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych. Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń. W przypadku gdyby założenia przyjętych wartości nie zostały wykonane konieczne będzie ich skorygowanie.

Powyższe daje Składowi Orzekającemu asumpt do wydania opinii, jak w sentencji niniejszej uchwały.

**Przewodniczący**

**III Składu Orzekającego RIO w Łodzi**

Radosław Hrychorczuk