

U c h w a ł a Nr III/175/2024
III Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 25 lipca 2024 roku

w sprawie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego do wysokości 10.884.466,44 zł

Po rozpatrzeniu wniosku Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty kredytu długoterminowego do wysokości 10.884.466,44 zł (słownie: dziesięć milionów osiemset osiemdziesiąt cztery tysiące czterysta sześćdziesiąt sześć złotych 44/100) z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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 kredytu długoterminowego do wysokości 10.884.466,44 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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 28/2024 z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie zaciągnięcia przez Powiat Tomaszowski kredytu długoterminowego.

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 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. pkt 5 tej ustawy). A zatem możliwość podjęcia uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu czy pożyczki zasadniczo zdeterminowana jest wymogiem uprzedniego sytuowania w uchwałach dotyczących budżetu i wpf jednostki samorządu terytorialnego planowanych przychodów i rozchodów budżetu.

Z analizy wymienionych wyżej uchwał organów Powiatu Tomaszowskiego wynika (według stanu na dzień w 26.06.2024 r.), że planowane dochody budżetu Powiatu kształtują się na poziomie **200 716 533,12 zł**, wydatki w wysokości **217 995 574,12 zł**, deficyt budżetu wynosi - **17 397 71,00 zł**, przychody budżetu zaplanowano w kwocie **19 911 280,44 zł**, rozchody zaś w wysokości **2 513 709,44 zł**. Kwota planowanego do zaciągnięcia kredytu przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań mieści się w ustalonym zgodnie z art. 212 ust.1 pkt.6 u.o.f.p. i określonym w § 13 Uchwały Nr XC/464/2024 Rady Powiatu Tomaszowskiego z dnia 11.04.2024 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, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań łącznie z odsetkami i innymi kosztami w łącznej kwocie 18.242.479,10 zł, z tego z z tytułu kredytu 18.142.104,74 zł.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań także kredytu, którego 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 40,88% dochodów budżetu ogółem.

Z uchwały Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 18.06.2024 r. nr jw. w sprawie zaciągnięcia przez Powiat Tomaszowski kredytu długoterminowego wynika, że opiniowany kredyt będzie przeznaczony na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z uchwały tej wynika nadto, że jednostka planuje spłacić opiniowany kredyt latach 2024-2043. Źródłem spłaty kredytu wraz z należnymi odsetkami będą dochody lub przychody Powiatu. Zabezpieczenie spłaty pożyczki stanowić będzie weksel in blanco.

Wskazana wyżej uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu znajduje oparcie w uchwale Nr LXXXV/435/2023 z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Tomaszowskiego na rok 2024, zgodnie z którą (§ 7 uchwały) Rada Powiatu m.in. upoważniła Zarząd Powiatu do zaciągania kredytów na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań do wysokości 10.884.466,44 zł. Zaciągany kredyt (10.884.466,44 zł) wyczerpuje zatem udzielone upoważnienie (10.884.466,44 zł.), tym samym Zarząd Powiatu zaciągając opiniowany kredyt będzie działał zarówno w granicach ustalonego limitu, jak i udzielonego 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 przedmiotowy kredyt 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 - 802 765,00 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 5 290 115,00 zł. Skład Orzekający wskazuje, że wprowadzenie przepisów 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 zł. 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 wnioskowanego kredytu z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W ocenie Składu na dzień wydawania opinii, zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania z tytułu kredytu długoterminowego 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