

**Uchwała nr V/149/2019**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 16 grudnia 2019 r.**

**w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Siechnice przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2020 rok**

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Pudło – przewodnicząca,
- 2) Joanna Radzleja – członek,
- 3) Ewa Zarzecka – członek,

**wydaje opinię pozytywną z uwagami**

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Siechnice przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2020 rok.

**Uzasadnienie**

I. Na mocy art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.f.p.” zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie (sejmikowi) oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

II. Skład Orzekający oceniając przedłożony 18 listopada 2019 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Siechnice wraz z projektem uchwały budżetowej na 2020 rok stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (WPF) opracowano na lata 2020–2041.
2. W każdym roku objętym prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 u.f.p.
3. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu, obejmująca okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.
4. Poczynwszy od 2022 r. nie planuje się zaciągania długu z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.
5. Prognozowane dla 2020 r. dochody i wydatki budżetu ogółem oraz przychody i rozchody są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2020.
6. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej określony w art. 242 u.f.p. Źródłem finansowania planowanych na lata 2020–2041 wydatków bieżących są dochody bieżące, co wypełnia normę określoną w art. 242 ust. 1 u.f.p.

7. Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2020 rok spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2020 r. z kwoty 70.725.939,85 zł do kwoty 90.488.857,85 zł (wzrost długu o 19.763.018 zł). Wykazana w projekcie uchwały kwota długu na koniec 2020 r. stanowi 51% planowanych dochodów.
8. W 2020 r. nadwyżkę operacyjną (różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi) ustalono w wysokości 1,9 mln zł, natomiast już w 2021 r. założono, że nadwyżka operacyjna osiągnie poziom 13,3 mln zł, w 2022 r. — 18 mln zł, w 2026 r. — 26 mln zł, przy nadwyżkach operacyjnych wykonanych w latach ubiegłych na poziomie odpowiednio 11 mln zł (2016 r.), 12 mln zł (2017 r.) oraz 16 mln zł (2018 r.).
9. W 2020 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów bieżących pomniejszone o dotacje i środki na cele bieżące (art. 243 u.f.p.), wyniesie 5,08%, natomiast indywidualny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy 12,68%. Również w kolejnych latach objętych prognozą (2021–2041) wyliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., zostanie zachowana. Na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała m.in. realizacja nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w prognozowanych wielkościach.
10. W latach 2021–2022 indywidualny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy (odpowiednio 8,98% i 6,76%) jest nieznacznie wyższy od relacji spłat zadłużenia do dochodów (odpowiednio 8,25% i 6,75%). Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować brak spełnienia przez Gminę relacji wynikającej z art. 243 u.f.p., a tym samym mogą mieć istotny wpływ na możliwość uchwalenia budżetu w latach następnych. Na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w okresie spłaty długu istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a w szczególności wykonanie nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) w przewidywanej wysokości. Skład Orzekający wskazuje na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy.
11. Jak wynika z załączonych do WPF Objaśnień (pkt 9): "Projekt WPF na okres 2020-2041 uwzględnia przepływy pieniężne pomiędzy Gminą a Siechnicką Inwestycyjną Spółką Komunalną sp. z o.o. w zakresie końcowego rozliczenia finansowania budowy ratusza w Siechnicach (wydatek majątkowy w wysokości 1.752.000,00 zł w roku 2020 kończy rozliczenie) oraz wydatki majątkowe i bieżące w związku z wyłonieniem przez SISK podmiotu udzielającego kredytu na sfinansowanie inwestycji i trwającą procedurą wyboru wykonawcy budowy ośrodka (dokapitalizowanie spółki kwotą 600.000,00zł w roku 2020 oraz po 1.710.000,00zł od roku 2021 do roku 2032; w latach 2021-2032 po planowanym zakończeniu budowy ośrodka w związku ze spłatą odsetek od kredytu wydatki bieżące w formie dopłaty na pokrycie ewentualnego ujemnego wyniku finansowego w łącznej kwocie 7.882.000,00zł; na lata 2019-2032 spółka uzyskała od gminy ograniczone poręczenie do kwoty 21.430.000zł równe kwocie głównej kredytu na budowę ośrodka.) Powyższe zapisy są zgodne z obowiązującą prognozą finansową gminy i mogą podlegać korekcie o kwotę zaplanowaną na rok 2019 tj. 310.000,00zł jako dokapitalizowanie spółki w związku z w/w budową". Jednocześnie w pkt. 14 Objaśnień wskazano, że "Gmina nie posiada zobowiązań finansowych wynikających z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.

Skład Orzekający przypomina, co następuje:

Z art. 72 ust. 1a u.f.p. wynika, że tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 tego przepisu, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. Z §3 pkt 2 rozporządzenia

Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767) wynika natomiast, że tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego obejmują m. in. umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Przyjęcie koncepcji realizacji zadań gminy w drodze przekazania ich do realizacji spółce w oparciu o konstrukcję umów wsparcia rodzi odpowiedzialność Gminy za spłatę długu zaciągniętego przez spółkę. Każda umowa lub konstrukcja prawna powinna zostać zakwalifikowana jako tytuł dłużny, jeżeli jej ocena funkcjonalna prowadzi do wniosku, że wywołuje ona skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umowy pożyczki. Zobowiązanie takie powinno zatem zostać zaliczone do kwoty długu i uwzględnione przy obliczaniu relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. w przypadku jego zaciągnięcia po dniu 1 stycznia 2019 roku.

12. Skład Orzekający stwierdza, że wbrew art. 226 ust. 2a u.f.p. załączone do badanej uchwały objaśnienia nie odnoszą się do wszystkich przyjętych w niej wartości, w szczególności do wartości stanowiących podstawę do obliczenia relacji, o których mowa w art. 242–244 u.f.p.

Objaśnienia przyjętych wartości powinny określać źródła przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej dochodów i wydatków oraz uzasadnienie ich wzrostu. Przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wartości dochodów i wydatków stanowią podstawę do ustalenia maksymalnej relacji spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego oraz faktycznej relacji spłaty długu. Relacje spłaty długu wraz z odsetkami w poszczególnych latach powinny być zatem ustalane w oparciu o realistyczne wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej dochodów. Objasnienia przyjętych wartości winny dotyczyć wszystkich wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że użyte przez ustawodawcę określenie, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, oznacza, iż jej ustalenia winny być oparte o przesłanki istniejące realnie w dacie jej sporządzenia i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich takie jak chociażby poziom inflacji (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SA/GI 838/11).

Wydając przedmiotową opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy na podstawie kryterium zgodności z prawem. Równocześnie wskazuje, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za celowość i realność planowanych wielkości budżetowych.

Opinia – zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. – podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

*[Podpis]*  
Ewa Pudło