



## UCHWAŁA NR 50.124.2.2023

### SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 16 stycznia 2023 r.

#### w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Ustronie Morskie

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1</sup> oraz art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- |                     |   |                |
|---------------------|---|----------------|
| 1. Marcin Binaś     | - | Przewodniczący |
| 2. Jolanta Kuźmicka | - | Członek        |
| 3. Marek Dulewicz   | - | Członek        |

po dokonaniu analizy wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie na lata 2023 – 2033 oraz uchwały budżetowej na 2023 r.

#### pozytywnie z uwagami

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Ustronie Morskie

#### Uzasadnienie

Podejmując uchwałę Nr LIX/446/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. Rada uchwaliła wieloletnią prognozę finansową na lata 2023 – 2033 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań. Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2023 – 2032 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących (tj. w latach 2025-2031) - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżek operacyjnych, które wykazują zarówno tendencję wzrostową jak i spadkową w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową. Jednocześnie Skład Orzekający podkreśla, że nadwyżki te przeznaczone zostaną na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z prognozy wynika również, że na koniec 2023 r. planowany dług Gminy wyniesie 5 000 000,00 zł (stanowiąc 7,11% dochodów ogółem budżetu). Planowana na koniec 2023 r. kwota długu Gminy jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą – całkowitą spłatę zadłużenia Gmina przewiduje w 2027 r. Źródłem rozchodów w 2023 r. będą wolne środki, natomiast w latach 2024-2027 zadłużenie będzie spłacane z nadwyżek budżetowych.

Zakładając realizację wielkości uchwalonych w wieloletniej prognozie finansowej, w tym w prognozie kwoty długu, Gmina wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

Mając na względzie powyższe oraz kwotę długu Gminy planowaną na koniec 2023 r., obciążenie budżetów spłatą tego długu w latach następnych, a także relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego (przy uwzględnieniu zamierzeń inwestycyjnych Gminy), Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych dochodów ogółem, a także dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania tzw. wskaźników jednorocznych, wpływających na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, na poziomie nie niższym od zakładanego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że przy realizacji założeń ustalonych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy należy przede wszystkim mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wielkościach. Wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa bowiem na wielkość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji wydatków majątkowych Gminy. Skład Orzekający zwraca również uwagę, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Gminę, w tym z tytułu dotacji ze środków europejskich związanych z realizacją zadań majątkowych (w latach 2022-2023). W związku z tym konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tych zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania.

Zdaniem Składu Orzekającego przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej założenia będą również wymagały bieżącego monitorowania począwszy od 2023 r. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że ewentualne decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu jednostki, przedsięwzięć, a także rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Gminy. W ocenie Składu Orzekającego przed podjęciem decyzji o zaciągnięciu przychodów zwrotnych wpływających na zwiększenie długu Gminy powinna zostać przeprowadzona analiza w zakresie wysokości wolnych środków wypracowanych przez Gminę w poprzednich latach budżetowych.

Skład Orzekający wskazuje również, że w kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze Gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.<sup>3</sup>, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: „nie stanowi planu a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego”. Oznacza to, że przyjęte w niej wielkości dochodów powinny być przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwe do osiągnięcia, a wydatki powinny zabezpieczać realizację ciążących na niej zadań.

#### **Uwagi/wskazania Składu Orzekającego:**

- 1) planowanie dochodów ze sprzedaży majątku powinno być dokonywane starannie i rzetelnie gdyż ich uzyskanie obarczone jest ryzykiem (gmina w latach 2023-2031 zaplanowała z tego tytułu wpływy w wysokości 28 678 780,00 zł – podczas gdy przykład**

<sup>3</sup>sygn. akt II GSK 1911/15

roku 2022 pokazuje, że plan w wysokości 4 007 500,00 zł został wykonany w wysokości 2 104 233,76 zł),

- 2) relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowana w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową – nie mniej na niskim poziomie wynoszącym w roku:

- 2025 (0,58%),
- 2027 (0,52%),
- 2028 (0,83%),
- 2029 (0,82%),

zwłaszcza w porównaniu do lat 2023-2024, w których stopień zachowania wynosi odpowiednio 21,13% i 11,72%,

- 3) organ stanowiący podjął w dniu 29 grudnia 2022 r. uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ustronie Morskie na lata 2023-2033 – podczas gdy w załączniku numer 1 do tej uchwały ujęto dane liczbowe do 2032 r. włącznie,

- 4) w 2024 r. relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych (tzw. reguła wydatkowa) jest naruszona gdyż dochody bieżące wynoszą 38 784 950,00 zł a wydatki bieżące to 39 039 450,00 zł (różnica stanowiąca deficyt operacyjny to 254 500,00 zł). Kwota tego deficytu w projekcie wpf to poz. 7.1 a z uwagi na to, że gmina nie wskazała jakiegokolwiek kwoty angażowanych w tym roku przychodów to poz. 7.2 jest tej samej wysokości. Dlatego Skład Orzekający stwierdza, że pomimo zachowanie przez gminę relacji z ww. art. 242 umożliwia art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, zgodnie z którym „w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach”. Bez tej regulacji przedmiotowa relacja byłaby naruszona,

- 5) w 2023 r. reguła rachunkowa dotycząca kontroli poprawności kwoty długu wskazuje na różnicę wynoszącą 400 000,00 zł – co wynika z tego, że gmina nie skorzystała z uwagi Składu Orzekającego (sygnalizował tą kwestię w opinii dotyczącej projektu wieloletniej prognozy finansowej) i nie zamieściła poprawnych danych w kolumnie „wykonanie 2022”, w której wedle prognoz dług powinien wynosić 953 400,00 zł a nie 1 353 400,00 zł,

- 6) w objaśnieniach wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej (załącznik numer 3 do uchwały):

- a) na str. 3 wskazano różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi jako 3 455 527,83 zł – podczas gdy faktycznie wynosi ona (poz. 7.1 wpf) 3 405 527,83 zł (różnica to 50 000,00 zł),

- b) na str. 8 (pkt 3 – wynik budżetu) wskazano niezgodnie z uchwałą budżetową oraz uchwaloną wieloletnią prognozą finansową (w części stanowiącej rok 2023) źródła pokrycia deficytowego wyniku budżetu w 2023 r. – co obrazuje poniższe zestawienie:

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1927

rodzaj przychodów w budżecie 2023	źródło pokrycia deficytu w 2023 wedle budżetu	źródło pokrycia deficytu wedle objaśnień do wpf	różnica
przewidziane do zaciągnięcia zobowiązania	5 000 000,00	4 046 600,00	954 000,00
wolne środki	1 250 000,00	2 203 400,00	953 400,00

- c) str. 10 (pkt 6 – kwota długu) – wskazano jako jego „wykonanie 2022” kwotę 1 353 400,00 zł, zamiast prawidłowej wynoszącej 953 400,00 zł, która tym samym pozwoliłaby przyjąć jako prawidłową kwotę długu na koniec roku 2023 a wynoszącą 5 000 000,00 zł,
- d) str. 10 (tabela numer 7 – informacja o wysokości kwoty długu w latach 2023-2025) nie obejmuje roku 2026, w którym także występuje dług, ponadto w kolumnie „podstawa wskaźnika” w roku 2023 powinna być prawidłowa kwota – tj. 40 056 847,06 zł a nie błędna 39 103 448,06 zł (różnica to 953 399,00 zł); również w kolumnie „relacja” w zakresie roku 2023 powinno być 12,48% a nie 12,79%,
- e) str. 10 w pkt 7 „relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych” jest nieprawidłowa kwota ujemnego wyniku bieżącego budżetu (tj. – 3 455 527,83 zł), powinna być prawidłowa kwota tego ujemnego wyniku wynosząca – 3 405 527,83 zł, co oznacza różnicę wynoszącą 50 000,00 zł,
- f) str. 11 w tabeli numer 8 („wynik budżetu bieżącego Gminy Ustronie Morskie”) w roku 2023 wpisano w kolumnie „wynik budżetu bieżącego” kwotę -3 455 527,83 zł, która jest nieprawidłowa (powinno być – 3 405 527,83 zł); również w 2023 r. kolumna „wynik budżetu bieżącego, skorygowany o środki” zawiera kwotę 9 755 333,00 zł, podczas gdy ta kwota powinna wynosić 9 805 333,00 zł;
- w tej samej tabeli w roku 2032 wpisano błędną kwotę dochodów bieżących (42 480 000,00 zł), gdyż powinno być 42 780 000,00 zł – tym samym w tym roku są nieprawidłowe kwoty wskazane w kolumnach „wynik budżetu bieżącego” oraz „wynik budżetu bieżącego, skorygowany o środki” – powinno być 0,00 zł (poz. 7.1 i 7.2 w wieloletniej prognozie finansowej),
- g) str. 11 w tabeli numer 9 („kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych”) wskazano nieprawidłowe dane w kolumnach „wg. planu po III kwartale” jak i „wg. przewidywanego wykonania” w zakresie lat 2024-2030 oraz dla roku 2033, dla którego nie ujęto żadnych danych liczbowych w załączniku numer 1 do uchwały,
- 7) w §5 uchwały nieprawidłowo odsyła się do §3 – odesłanie powinno obejmować §4.

Realizacja powyższych wskazań pozwoli na zachowanie ustawowego wymogu realistyczności przez wieloletnią prognozę finansową, na co ustawodawca wskazuje w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W konkluzji Skład Orzekający podkreśla, że wydając niniejszą opinię uwzględnił założenia przyjęte przez Gminę, dotyczące malejącej tendencji kwoty długu począwszy od 2024 r., jego całkowitej spłaty w 2027 r. i realizacji dochodów budżetu na poziomie zaplanowanych

wielkości. Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ustronie Morskie i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsze uchwała, na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>5</sup>.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

**Przewodniczący Składu Orzekającego**

**Marcin Binaś**

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.