

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 8 lutego 2019 r.

**w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu ustalonego w uchwale budżetowej  
Gminy Białogard na 2019 r.**

Na podstawie art. 246 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) w zw. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

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

po dokonaniu analizy uchwały w sprawie zmian w budżecie Gminy Białogard na 2019 r., przedłożonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 29 stycznia 2019 r.

**pozytywnie**

opiniuje możliwość sfinansowania deficytu

**Uzasadnienie**

Według uchwały Nr VI/26/2019 Rady Gminy Białogard z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Białogard na rok 2019 planuje się deficyt budżetu w wysokości 3 075 723,66 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami a wydatkami. Deficyt ten ma być pokryty przychodami pochodzącymi z lat ubiegłych a stanowiącymi wolne środki (1 989 223,66 zł) oraz nadwyżką budżetową z lat ubiegłych (1 186 500,00 zł) – tj. środkami ze źródeł, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Łączna kwota planowanych przychodów wynosi 3 175 723,66 zł, na co składają się pochodzące z lat ubiegłych a wskazane powyżej wolne środki oraz nadwyżka budżetowa (1 186 500,00 zł).

Przychody budżetu, poza finansowaniem deficytu (3 075 723,66 zł), zostaną przeznaczone również na finansowanie rozchodów budżetu (100 000,00 zł) z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego długu publicznego.

Z przewidywanego wykonania budżetu za 2018 r. określonego w uchwale Nr V/20/2018 Rady Gminy Białogard z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmian w uchwale budżetowej Gminy na 2018 r. wynika, że przychody pochodzące z wolnych środków (po uwzględnieniu przewidywanego zaangażowania kwoty 2 967 015,14 zł do finansowania budżetu 2018 r.) będą możliwe do wykorzystania na finansowanie deficytu budżetu w 2019 r. w przyjętej wysokości.

Mając na uwadze uzasadnienie zawarte w uchwale budżetowej Skład Orzekający wskazuje, że zarówno nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych jak i wolne środki mogą być zaangażowane w budżecie 2019 r. pod warunkiem faktycznego ich wykonania na koniec roku budżetowego 2018. Ich źródłem, stosownie do przepisów dotyczących rachunkowości

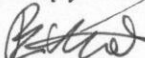
budżetowej<sup>1</sup>, jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych.

Wynik z działalności bieżącej zamyka się nadwyżką operacyjną (tzn. dodatnią różnicą między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi), co wypełnia regułę określoną w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Niniejsza opinia Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, zgodnie z art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych podlega opublikowaniu w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.).

Od opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

  
Marcin Binaś

---

<sup>1</sup> § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911).

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 8 lutego 2019 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu  
Gminy Białogard.**

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) oraz art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

po dokonaniu analizy wieloletniej prognozy finansowej Gminy Białogard na lata 2019-2034 oraz uchwały budżetowej na 2019 r.

**pozytywnie**

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Białogard wynikającą z zaciągniętych zobowiązań<sup>1</sup>

**Uzasadnienie**

Podejmując uchwałę Nr VI/27/2019 z dnia 21 stycznia 2019 r. Rada uchwaliła zmiany do wieloletniej prognozy finansowej na lata 2019-2034 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań określoną załącznikiem nr 1. Z przedstawionych w załączniku danych wynika, iż zadłużenie przewidziane na 2019 r. wyniesie 19 063 499,57 zł a powstało w związku z uzyskaniem pożyczki z budżetu państwa w 2016 r. w wysokości 19 447 724,57 zł. Wskazane powyżej zadłużenie Gminy na koniec 2019 r. zmaleje w stosunku do przewidywanego zadłużenia na koniec 2018 r., które wyniesie 19 163 499,57 zł). W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany. Zaciągnięty dług spłacany będzie do 2034 r. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, została zatem sporządzona na okres całkowitej spłaty długu, co jest zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

Według założeń uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej źródłem spłaty długu publicznego mają być w 2019 r. nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych (1 186 500,00 zł) oraz wolne środki (1 989 223,66 zł), w latach 2020-2021 wolne środki a od 2022 r. wyłącznie prognozowane nadwyżki budżetowe.

Najwyższą wartość rozchodów tytułem spłaty zobowiązań dłużnych ustalono dla lat 2033 i 2034 (odpowiednio 1 750 600,00 zł i 1 813 499,57), w pozostałych latach prognozuje się rozchody wartościowo niższe. Skład Orzekający wskazuje, że nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt. 5 i pkt. 6 ustawy o finansach publicznych w wysokościach wskazanych powyżej mogą być zaangażowane w budżecie 2019 r. pod warunkiem faktycznego ich wykonania na koniec roku budżetowego 2018. Ich źródłem, stosownie

<sup>1</sup> Art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.



do przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej<sup>2</sup>, jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych.

We wszystkich latach prognozy finansowej określono też wydatki na obsługę długu zaciągniętego a ponadto w latach 2019-2021 wydatki tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez Gminę poręczeń.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości – w tym przy uwzględnieniu wartości z wykonania budżetów w latach poprzednich (2016-2017 a w zakresie 2018 r. dane planowane za III kwartał) – wynika, że **w okresie spłaty długu zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2020-2023 (odpowiednio - 0,02 pkt%, - 3,84 pkt%, - 3,62 pkt% i - 1,03 pkt%), jak również że istnieje ryzyko jej naruszenia w latach 2024-2025 (odpowiednio 0,01 pkt% i 0,94 pkt%), co w obydwu stanach faktycznych dopuszcza § 8 ust. 1 pkt 2 umowy pożyczki z budżetu państwa, zawartej w dniu 13.10.2016 r. oraz art. 224 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.** Przyjęta w prognozie koncepcja zachowania tej relacji oparta jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) na założeniu osiągnięcia tzw. nadwyżek (saldo) operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy.

W odniesieniu do tych założeń, na podstawie danych z wykonania budżetów w latach 2016-2017 (w zakresie 2018 r. dane planowane za III kwartał) Skład Orzekający stwierdził, że w każdym roku Gmina realizowała dochody ze sprzedaży majątku, jak też osiągała dodatnie salda operacyjne, przy czym realizowane w omawianym obszarze wartości podlegały zmianom. Prognoza tych wartości zawarta w uchwale z 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Białogard na lata 2019 – 2034 odbiega w sposób znaczący od wartości historycznych w części stanowiącej: salda operacyjne – tj. kształtują się one na poziomie od 430 000,00 zł do kwoty 4 037 571,00 zł.

Przy powyższym Skład Orzekający stwierdza, że w celu zapewnienia realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej w latach 2019 – 2034 w zakresie zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, konieczne będzie bieżące monitorowanie wykonywania budżetów. Szczególnym nadzorem w poszczególnych latach należy objąć zaplanowane nadwyżki operacyjne.

Skład Orzekający wskazuje ponadto, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i powinna być realistyczna. 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/Gl 838/11). Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 1969/14), wieloletnie planowanie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, a obligatoryjnym elementem wieloletniej prognozy finansowej jest jej realizacyjność. Warunek ten będzie spełniony, gdy taka prognoza będzie oparta na starannie i obiektywnie opracowanych kryteriach oraz przewidywaniach w zakresie zdarzeń, które mają i mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu

<sup>2</sup> § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie sprawozdawczości (...) – Dz. U z 2017 r., poz. 1911 ze zm.

terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok. Taka prognoza powinna zatem opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt II GSK 1911/15) stwierdził, że 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”.

Należy zatem stwierdzić, że prognoza powinna się opierać na założeniach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Prognostyczny charakter ujętych w prognozie wielkości, zwłaszcza dochodów budżetu, nie zwalnia organu jednostki samorządu terytorialnego przyjmującego wieloletnią prognozę finansową z obowiązku wskazania przy ich szacowaniu uzasadnionych przesłanek i obliczeń.

Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę przyszłej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego sporządzono z uwzględnieniem jej obecnej sytuacji oraz, że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych, w tym realizacja przyjętych w prognozie przedsięwzięć wieloletnich.

Mając na uwadze przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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 o dostępie do informacji publicznej<sup>3</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

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.).