



Uchwała Nr 4200/I/123/2023

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 25 lipca 2023r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Cieszyn długoterminowej pożyczki w kwocie 20.000.000,00 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk

Członkowie Krystyna Zawisław

Bernadeta Dziedziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości spłaty przez **Miasto Cieszyn** pożyczki długoterminowej w kwocie 20.000.000,00 zł – **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości spłaty pożyczki przez Miasto Cieszyn została wydana na wniosek Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 28 czerwca 2023 r. w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. W dniu 17 lipca 2023 r. Burmistrz Miasta Cieszyna złożyła uzupełnienie wniosku w sprawie wydania przedmiotowej opinii, zawarte w piśmie Nr FN.I-3022.I.2023.

Podstawą zaciągnięcia pożyczki jest uchwała Rady Miejskiej Cieszyna Nr LIV/646/23 z dnia 22 czerwca 2023 roku w sprawie zaciągnięcia długoterminowej pożyczki. Zgodnie z uchwałą pożyczka w kwocie 20.000.000,00 zł zostanie zaciągnięta na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Cieszyna. Źródłem spłaty pożyczki i odsetek będą dochody własne budżetu Miasta w latach 2023-2039. Zabezpieczeniem zaciąganej pożyczki będzie weksel „in blanco” na warunkach określonych w deklaracji wekslowej.

Opinia o możliwości spłaty pożyczki została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej miasta Cieszyna, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Miasta na 2023 rok, po zmianach zakłada:

– dochody ogółem	w kwocie	210.101.877,23 zł,
– przychody ogółem	w kwocie	55.669.841,01 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>wnioskowanej pożyczki</i>	<i>w kwocie</i>	<i>20.000.000,00 zł,</i>
– <i>pozostałych pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.063.750,00 zł,</i>
– <i>emitowanych obligacji</i>	<i>w kwocie</i>	<i>20.000.000,00 zł,</i>
– <i>zaciąganych kredytów</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.630.279,90 zł,</i>
<i>– niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków</i>		
	<i>w kwocie</i>	<i>3.781.325,88 zł,</i>
– <i>wolnych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>4.844.485,23 zł,</i>
– <i>spłaty udzielanych pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>350.000,00 zł,</i>
– wydatki ogółem	w kwocie	257.673.118,24 zł,
– rozchody ogółem	w kwocie	8.098.600,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>spłaty kredytów i pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>7.748.600,00 zł,</i>
– <i>udzielanych pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>350.000,00 zł.</i>

Uchwała budżetowa Miasta Cieszyna podjęta na 2023 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) określa limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 50.000.000,00 zł, w którym mieści się zaciągnięte zobowiązanie.

Budżet na 2023 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym

planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy uwzględnieniu uregulowań z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927 z późn. zm.), art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 1550 z późn. zm.) i art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.). Do ustalenia powyższej relacji na lata 2023-2025 dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co wynika z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964). Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje również zachowanie powyższej zasady w kolejnych latach prognozy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Mieście Cieszyn jest uchwała Rady Miejskiej Cieszyna Nr XLVIII/581/22 z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Cieszyna na lata 2023-2039 wraz z jej zmianami. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich oraz planowanych do zaciągnięcia w tym pożyczki, której dotyczy niniejsza opinia oraz wykup wyemitowanych i planowanych do emisji obligacji wraz z należnymi odsetkami i dyskontem. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki i dyskont od poszczególnych rodzajów zobowiązań.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 ustawy o finansach publicznych oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę powyższych zobowiązań, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu - przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2022-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń

dochodów i wydatków bieżących o tytuły, o których mowa w art. 243 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych. W przypadku Miasta Cieszyn wskaźnik obliczany jest w oparciu o okres 7-letni zgodnie z wyborem dokonany przez Burmistrza Miasta Cieszyna na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji - dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przy obliczaniu powyższego wskaźnika zastosowanie mają również art. 15zob ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2400 z późn. zm.), art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 1550 z późn. zm.), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.), art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1265 z późn. zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 141 z późn. zm.).

W latach 2023-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych, co wynika z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.).

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Miasta Cieszyna wraz ze zmianami wynika, że w latach 2023-2039, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata pożyczki wraz z odsetkami zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Miasta w stosunku do planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te aktualnie wynoszą:

- w roku 2023 – 6,59%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,17%,
- w roku 2024 – 5,74%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,84%,
- w roku 2025 – 6,07%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,85%,
- w roku 2026 – 4,86%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,11%,
- w roku 2027 – 4,81%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,93%,

- w roku 2028 – 5,78%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,26%,
- w roku 2029 – 6,00%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,20%,
- w roku 2030 – 5,19%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,73%,
- w roku 2031 – 5,62%, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,78%,
- w roku 2032 – 5,69%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,20%,
- w roku 2033 – 5,78%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,45%,
- w roku 2034 – 5,43%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,56%,
- w roku 2035 – 5,46%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,62%,
- w roku 2036 – 4,09%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,64%,
- w roku 2037 – 3,79%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,59%,
- w roku 2038 – 3,59%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,49%,
- w roku 2039 – 3,77%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,32%.

Dokonując analizy sytuacji finansowej Miasta Cieszyna Skład postanowił wydać pozytywną opinię o możliwości spłaty przedmiotowej pożyczki, jednakże uwarunkowaną następującymi zastrzeżeniami:

1. Skład stwierdził, że w wieloletniej prognozy finansowej założono bardzo wysoką kwotę długu, która w 2023 roku ma wynieść 110.225.829,90 zł, co stanowi ponad 52,6% planowanych dochodów budżetu tegoż roku (odpowiednio 61,2% planowanych dochodów bieżących budżetu). Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia związane z utrzymującym się wysokim stanem zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego, co może wpływać na zachowanie prawnych możliwości uchwalania budżetów i wieloletnich prognoz finansowych w kolejnych latach. W roku bieżącym planowane jest zaciąganie kolejnych zobowiązań ze sprzedaży papierów wartościowych, kredytów i pożyczek w kwocie ok. 39 mln zł, – ostateczna spłata długu ma nastąpić w stosunkowo długiej perspektywie czasowej, aż do roku 2039, a rozchody z tytułu spłat zadłużenia w kolejnych latach będą obciążeniem dla kolejnych budżetów miasta i zostały zaplanowane na poziomie od 6 mln zł do ponad 8,9 mln zł rocznie, co powoduje również konieczność ponoszenia znacznych wydatków na obsługę zadłużenia, które w okresie objętym prognozą założono na poziomie wynoszącym ponad 68 mln zł.

2. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zaplanowana w budżecie różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi wysoki deficyt operacyjny w kwocie – 8.893.006,75 zł, a spełnienie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych następuje dopiero po uwzględnieniu tytułów z art. 217 ust. 2 ww. ustawy, tj. wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

3. Skład Orzekający ponownie formułuje zastrzeżenia, zawarte wcześniej w uchwałach I SO Nr 4200/I/202/2022 z 30 listopada 2022 roku oraz Nr 4200/I/45/2023 z 25 stycznia 2023 roku, i wskazuje na poważne wątpliwości związane z planowaniem kwot nadwyżek operacyjnych budżetów w kolejnych latach – począwszy od roku 2024 – z tendencją do stałego wzrostu, które w końcowym okresie prognozy mają osiągnąć poziom przekraczający 28 mln. zł. Jest to założenie niezwykle optymistyczne, które może być bardzo trudne do zrealizowania, zwłaszcza uwzględniając dane z wykonania budżetów Miasta Cieszyna za ostatnie lata, a zarazem fakt planowania deficytu operacyjnego w kwocie ok. 8,9 mln. zł w roku 2023. Stosowany sposób prognozowania budżetowego wymaga - w ocenie Składu Orzekającego - dokonania ponownej analizy danych wykazywanych w kolejnych latach budżetowych i wprowadzenia stosownych korekt, mających na celu wypełnienie ustawowej dyrektywy realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.

4. W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową Miasto stosuje wyłączenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w spłacie długu oraz jego obsłudze w latach 2023-2027. Z przepisu art. 243 ust. 4 ww. ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego z art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia obligatoryjnej relacji, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot, lub kwoty związanej z niespełnieniem warunków, o których mowa ust. 3 lub 3a art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niezbędne zatem jest posiadanie przez Miasto stosownych umów o dofinansowanie i spełnienie innych warunków wyłączeń ustawowych. Skład zwraca uwagę, że w 2026 roku relacja z art. 243 ustawy, w przypadku utraty możliwości stosowania ustawowych wyłączeń, może być zagrożona, gdyż wskaźnik obsługi i spłaty zadłużenia zbliża się do granicznej wysokości, a różnica do maksymalnego limitu wynosi zaledwie 0,03 pkt proc.

5. Skład Orzekający przy wydawaniu niniejszej opinii zwrócił uwagę, że zgodnie ze złożonym sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie budżetu jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2023 roku oraz aktualnego stanu przychodów budżetu na 2023 rok, Miasto posiada niewprowadzone do planu budżetu wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie ok. 14,7 mln zł, które można wykorzystać celem zrównoważenia potrzeb budżetu 2023 roku.

I Skład Orzekający formując powyższe zastrzeżenia uwzględnił również dodatkowe informacje zawarte w piśmie Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 17 lipca 2023 r. w sprawie uzupełnienia wniosku w sprawie wydania przedmiotowej opinii, z którego wynika m.in., że zaciągnięcie opiniowanej pożyczki spowoduje rezygnację z emisji części obligacji planowanej na kwotę 20.000.000,00 zł, co w efekcie wpłynie na obniżenie kosztów obsługi zadłużenia.

Skład podkreśla, że możliwość spłaty długu Miasta Cieszyna, w tym opiniowanej pożyczki, uzależniona będzie od planowanych i faktycznie wykonywanych nadwyżek operacyjnych przez Miasto oraz posiadania stosownych umów o dofinansowanie i spełnienie innych warunków wyłączeń z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym Skład po raz kolejny sygnalizuje konieczność podjęcia przez organy tej jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialnych działań zmierzających do ograniczania poziomu zadłużenia, co w sposób istotny przekłada się na możliwość realizacji zadań publicznych przez miasto, i tym samym warunkuje prawne możliwości uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w kolejnych latach, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Skład przy wydawaniu opinii wziął również po uwagę deklarowane przez Burmistrza Miasta Cieszyna działania zmierzające do ograniczania poziomu wydatków bieżących, zawarte w ww. piśmie w sprawie uzupełnienia wniosku o wydanie opinii z dnia 17 lipca 2023 r.

Skład wskazuje ponadto na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze zachodzących zmian uwarunkowań prawno-finansowych oraz społeczno-ekonomicznych, zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz na konieczność optymalnego, a zarazem ostrożnego zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego, gdyż co należy raz jeszcze podkreślić zaciągane zobowiązania nie mogą zagrażać realizacji zadań publicznych.

Skład zastrzega, iż niniejsza opinia została wydana w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące finansów publicznych oraz bieżące dane obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wystąpienia nowych nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa jednostki może ulec zmianie.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione w **terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk