



## Uchwała Nr 4200/III/72/2023

### III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 21 marca 2023 r.

**w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 100.000.000,00zł**

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634) III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

#### § 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 100.000.000,00 zł.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie:**

Opinia o możliwości wykupu obligacji przez Miasto Zabrze została wydana w oparciu o materiały obrazujące aktualną sytuację finansową miasta oraz prognozę sytuacji w okresie obejmującym spłatę zobowiązania.

Podstawą emisji obligacji jest uchwała Rady Miasta Zabrze Nr LXII/866/23 z dnia 13 lutego 2023 roku w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2023 roku w wysokości 100.000.000,00 zł. Zgodnie z uchwałą, Miasto Zabrze wyemituje 10.000 obligacji o wartości nominalnej 10.000,00 zł każda, na łączną kwotę 100.000.000,00 zł.

Obligacje zostaną wyemitowane w 2023 roku w następujących seriach:

- seria A2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria B2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,

- seria C2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria D2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria E2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria F2023 na kwotę 10.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria G2023 na kwotę 20.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.,
- seria H2023 na kwotę 20.000.000 zł nie później niż w dniu 31 grudnia 2023 r.

Wykup obligacji nastąpi po upływie:

- 5 lat od daty emisji dla obligacji A2023 tj. w 2028 roku,
- 6 lat od daty emisji dla obligacji B2023 tj. w 2029 roku,
- 7 lat od daty emisji dla obligacji C2023 tj. w 2030 roku,
- 8 lat od daty emisji dla obligacji D2023 tj. w 2031 roku,
- 9 lat od daty emisji dla obligacji E2023 tj. w 2032 roku,
- 10 lat od daty emisji dla obligacji F2023 tj. w 2033 roku,
- 11 lat od daty emisji dla obligacji G2023 tj. w 2034 roku,
- 12 lat od daty emisji dla obligacji H2023 tj. w 2035 roku.

Środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone na utrzymanie poziomu wydatków majątkowych zaplanowanych w budżecie Miasta Zabrze w 2023 roku poprzez sfinansowanie planowanego deficytu budżetu miasta i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych. Spłata zobowiązań wynikających z emisji obligacji następować będzie z dochodów własnych Miasta Zabrze pochodzących z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych lub z dochodów z majątku oraz przychodów.

Opinia o możliwości wykupu obligacji została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Miasta Zabrze, w wyniku której ustalono, co następuje:

Budżet na 2023 rok (po zmianach) zakłada:

- dochody w wysokości 1.180.850.815 zł,
- wydatki w wysokości 1.251.778.579 zł,
- deficyt wynoszący - 70.927.764 zł,
- przychody w wysokości 126.388.323 zł (w tym: przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych 104.000.000,00 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z 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 w wysokości 15.975.801 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 1.350.000 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków 3.660.672 zł, przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych 1.000.000 zł, przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 401.850 zł),
- rozchody w kwocie 55.460.559 zł (w tym z tytułu wykupu innych papierów wartościowych 47.000.000 zł, z tytułu spłaty kredytów i pożyczek 7.460.559 zł, udzielone pożyczki i kredyty 1.000.000 zł).

Budżet na 2023 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634

z późn. zm.). Także w kolejnych latach relacja ta ma zostać zachowana. Wykonanie budżetu roku 2022 zamknęło się deficytem operacyjnym w wysokości 7.565.797,42 zł, który jest pokrywany przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7, 6 i 8 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 9 ust. 1 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) w 2022r. deficyt operacyjny mógł być pokrywany wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Ponadto w art. 9 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy z 14 października 2021 r. wprowadzono szczególne rozwiązanie prawne w zakresie oceny relacji dochodów i wydatków bieżących. Zgodnie z tym przepisem 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. Miasto Zabrze spełnia relację, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, a także spełnia wymagania określone w ww. przepisach, obowiązujące alternatywnie w latach 2022 – 2025. Z wyjaśnień udzielonych przez Prezydenta Miasta Zabrze wynika, że Miasto Zabrze uzyskało odroczenie terminów płatności zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczeniowych za miesiąc listopad i grudzień 2022 r. w kwocie łącznej 19.729.722,14 zł, z przesunięciem terminu płatności na marzec oraz kwiecień 2023 r. Ponadto z danych sprawozdawczości za IV kwartał 2022 r. wynikają zobowiązania wymagalne Miasta w kwocie 360.795,75 zł w rozdziale 70007 klasyfikacji budżetowej „Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy”. Powyższe odroczenia płatności terminu zobowiązań oraz zobowiązania wymagalne dotyczą wydatków bieżących. Skład Orzekający zauważa, że korzystanie przez Miasto Zabrze z instytucji odroczenia płatności zobowiązań oraz dopuszczanie do występowania zobowiązań wymagalnych, w tym w zakresie wydatków bieżących, występowało również w latach poprzednich. Powyższe wskazuje na problemy z bieżącą płynnością finansową Miasta w zakresie możliwości realizacji wydatków bieżących.

W uchwale Nr LIX/838/22 Rady Miasta Zabrze z dnia 19 grudnia 2022 roku w sprawie budżetu miasta Zabrze na 2023 rok ustalono limit zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w wysokości 100.000.000,00 zł. Kwota obligacji będących przedmiotem niniejszej opinii jest równa tak ustalonemu limitowi.

Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr LIX/839/22 z dnia 19 grudnia 2022 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Zabrze na lata 2023-2048. W wieloletniej prognozie finansowej zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań a także wykup obligacji, których dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty zobowiązania oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań. Ponadto, w okresie wykupu obligacji budżet miasta mogą obciążyć potencjalne wydatki na spłatę udzielonych poręczeń.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym kolejnym roku planowane obciążenie spłatą długu jest wyższe niż maksymalny wskaźnik ustalony dla danego roku. Przy opiniowaniu Skład Orzekający uwzględnił sposób ustalenia

relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w sposób wynikający ze stanu prawnego oraz wzoru wieloletniej prognozy finansowej obowiązującego w dniu podjęcia uchwały o emisji obligacji. Dokonując analizy kształtowania się tej relacji Skład Orzekający stwierdził, że dla Miasta Zabrze w latach 2023-2035, tj. w roku bieżącym oraz każdym kolejnym roku do końca trwania zobowiązania z tytułu przedmiotowych obligacji, planowane obciążenie spłatą długu jest w każdym roku niższe niż maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty, ustalony dla tego roku.

Obciążenie spłatą długu kształtować się ma w tym okresie następująco:

- w 2023 roku wyniesie 10,73% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,56%,
- w 2024 roku wyniesie 10,76% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,23%,
- w 2025 roku wyniesie 10,88% przy maksymalnym możliwym poziomie 13,16%,
- w 2026 roku wyniesie 7,64% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,12%,
- w 2027 roku wyniesie 6,23% przy maksymalnym możliwym poziomie 9,29%,
- w 2028 roku wyniesie 6,42% przy maksymalnym możliwym poziomie 11,15%,
- w 2029 roku wyniesie 5,90% przy maksymalnym możliwym poziomie 12,06%,
- w 2030 roku wyniesie 5,95% przy maksymalnym możliwym poziomie 14,06%,
- w 2031 roku wyniesie 5,61% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,43%,
- w 2032 roku wyniesie 5,20% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,84%,
- w 2033 roku wyniesie 4,39% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,27%.
- w 2034 roku wyniesie 4,02% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,56%.
- w 2035 roku wyniesie 4,15% przy maksymalnym możliwym poziomie 16,82%.

Powyższa relacja została ustalona w oparciu o wykonanie budżetu roku 2022 r.

Najniższa relacja pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem zadłużenia przewidziana jest w 2026 r. i wynosi 0,48.

Skład Orzekający podkreśla, że aktualnie obowiązujący stan prawny przewiduje szczególny reżim prawny w zakresie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 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) :

*Relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, może być niezachowana w latach 2023-2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.*

Powyższy przepis reguluje rozwiązanie alternatywne na wypadek, gdy jednostka samorządu terytorialnego zamierzała zaciągać zobowiązania zwrotne, nie spełniając powyższej relacji w latach 2023 - 2025. Powyższe rozwiązanie zakłada ocenę zdolności zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych w kontekście relacji wysokości długu do dochodów ogółem. Miasto Zabrze aktualnie spełnia relację o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, więc nie istnieje formalna potrzeba posiłkowania się powyższą konstrukcją. Nie mniej jednak Skład Orzekający zauważa, że gdyby dokonać oceny zdolności Miasta Zabrze do zadłużania w świetle art. 7 ust. 1 ww. ustawy, relacja planowanego długu do planowanych dochodów kształtowałaby się na wysokim poziomie tj. odpowiednio w 2023 r. – 80 %, 2024 r. – 75 %, 2025 r. – 71 %.

Powyższe koresponduje z sygnalizowanymi w przez Skład Orzekający w poprzednich opiniach spostrzeżeniami w zakresie wysokości planowanego długu Miasta Zabrze, w kontekście zamiaru zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych, gdzie zgodnie z założeniami obecnie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej ma wynosić odpowiednio na koniec : 2023 r. – 62 %, 2024r. – 65 %, 2025 r. – 61 %, 2026 r. – 58% - w stosunku do planowanych dochodów ogółem bez pomniejszeń. W kolejnych latach zadłużenie Miasta ma zmniejszać się. W ocenie Składu Orzekającego relację planowanego zadłużenie Gminy do dochodów ogółem należy uznać jako wysoką. Nominalna wartość długu, zgodnie z przedłożoną prognozą powinna zmniejszać się począwszy od końca 2023 roku. Skład Orzekający sceptycznie ocenia ewentualne dalsze zwiększanie zadłużenia przez Miasto Zabrze.

Na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 2500), dodanego ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1927) w latach 2022-2025 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.

W ocenie Składu Orzekającego, na dzień wydawania opinii, zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania z tytułu emisji obligacji nie powinno zagrażać realizacji zadań publicznych przez Miasto Zabrze w roku budżetowym oraz latach następnych. Równocześnie Skład Orzekający zastrzega, że w przypadku wystąpienia nowych okoliczności dotąd nieznanych, sytuacja finansowa Miasta Zabrze może ulec zmianie.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł jak w § 1.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

**Przewodnicząca  
III Składu Orzekającego**

**Teresa Jarczyk**