



Uchwała Nr 4200/I/59/2024

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 8 kwietnia 2024 r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Ustroń kredytu długoterminowego w kwocie 7.000.000,00 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 Zawisłak

 Bernadeta Dziędziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości spłaty przez **Miasto Ustroń** kredytu długoterminowego w kwocie 7.000.000,00 zł - z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Miasto Ustroń została wydana na wniosek Burmistrza Miasta Ustroń z dnia 7 marca 2024 r. w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia kredytu jest uchwała Rady Miasta Ustroń Nr LIX/786/2024 z dnia 29 lutego 2024 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Zgodnie z uchwałą kredyt w kwocie 7.000.000,00 zł zostanie zaciągnięty z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 3.305.625,08 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych

kredytów i pożyczek w kwocie 3.694.374,92 zł. Spłata kredytu nastąpi z dochodów własnych miasta. Zgodnie z informacjami zawartymi we wniosku Burmistrza Miasta kredyt spłacany będzie w latach 2025-2035. Zabezpieczeniem spłaty kredytu będzie weksel własny „in blanco” wraz z deklaracją wekslową.

Opinia o możliwości spłaty kredytu została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Miasta Ustroń, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Miasta na 2024 rok, po zmianach zakłada:

– dochody ogółem	w kwocie	136.216.036,75 zł,
– przychody ogółem	w kwocie	24.208.480,60 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>wnioskowanego kredytu</i>	<i>w kwocie</i>	<i>7.000.000,00 zł,</i>
– <i>emisji obligacji</i>	<i>w kwocie</i>	<i>7.000.000,00 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</i>		
	<i>w kwocie</i>	<i>5.542.574,60 zł,</i>
– <i>wolnych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>4.665.906,00 zł,</i>
– wydatki ogółem	w kwocie	156.730.142,43 zł,
– rozchody ogółem	w kwocie	3.694.374,92 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>spłaty kredytów i pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.694.374,92 zł.</i>

Uchwała budżetowa Miasta Ustroń podjęta na 2024 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 emitowanych papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w kwocie 30.000.000,00 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 5.000.000,00 zł, w których mieści się zaciągane zobowiązanie.

Budżet na 2024 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.) 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 2024 r. poz. 167 z późn. zm.). Do ustalenia powyższej relacji na lata 2024-2025 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 Ustroń jest uchwała Rady Miasta Ustroń Nr LVI/767/2023 z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ustroń. 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 kredytu, którego dotyczy niniejsza opinia wraz z należnymi odsetkami wraz z należnymi odsetkami oraz wykup wyemitowanych 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 dyskonto 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 Ustroń wskaźnik obliczany jest w oparciu o okres 7-letni zgodnie z wyborem dokonany przez Burmistrza Miasta Ustroń 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 2024 r. poz. 340 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. 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 2024 r. poz. 167 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. 1630 z późn. zm.).

W latach 2024-2025 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 Ustroń wraz ze zmianami wynika, że w latach 2024-2035, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata kredytu 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 2024 – 6,04%, przy dopuszczalnym wskaźniku 15,20%,
- w roku 2025 – 5,90%, przy dopuszczalnym wskaźniku 11,64%,
- w roku 2026 – 5,73%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,90%,
- w roku 2027 – 4,99%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,88%,
- w roku 2028 – 5,27%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,27%,
- w roku 2029 – 5,31%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,85%,
- w roku 2030 – 5,14%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,60%,
- w roku 2031 – 5,29%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,91%,
- w roku 2032 – 4,25%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,72%,
- w roku 2033 – 3,44%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,73%,
- w roku 2034 – 2,53%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,34%,
- w roku 2034 – 1,48%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,68%.

Po przeanalizowaniu sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego Skład Orzekający postanowił wydać pozytywną opinię o możliwości spłaty przez Miasto Ustroń zaciąganego kredytu długoterminowego, jednakże z następującymi zastrzeżeniami:

1. Skład stwierdził, że w wieloletniej prognozy finansowej założono wysoką kwotę długu, która w 2024 roku ma wynieść 53.165.480,38 zł, co stanowi ponad 39,0% planowanych dochodów budżetu tegoż roku. Skład Orzekający sygnalizuje wysoki stan zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego, co może wpływać na zachowanie prawnych możliwości uchwalania budżetów i wieloletnich prognoz finansowych w kolejnych latach. Ostateczna spłata długu ma nastąpić w stosunkowo długiej perspektywie czasowej, aż do roku 2035, a rozchody z tytułu spłat zadłużenia w kolejnych latach będą obciążeniem dla kolejnych budżetów Miasta i zostały zaplanowane w znacznych wysokościach, sięgających nawet kwot 7 mln zł rocznie. Powyższe uwarunkowania powodują również konieczność ponoszenia znacznych wydatków na obsługę zadłużenia, które w okresie objętym prognozą założono w łącznej kwocie wynoszącej 16.953.926,00 zł. Spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych, planowane do realizacji w 2024 roku, mają być pokryte opiniowanym kredytem. Powyższe dane wskazują na brak możliwości spłaty zobowiązań dłużnych w 2024 roku środkami pochodzącymi z dochodów własnych Miasta Ustroń;

2. Skład Orzekający ponownie formułuje zastrzeżenia (zawarte wcześniej w uchwałach I SO Nr 4200/I/175/2023 z dnia 4 grudnia 2023 roku oraz Nr 4200/I/20/2024 z dnia 12 stycznia 2024 roku) i wskazuje na poważne wątpliwości związane z prognozowaniem w wieloletniej prognozie finansowej kwot nadwyżek operacyjnych budżetów w kolejnych latach – począwszy od roku 2025 – z początkową silną tendencją do ich wzrostu, które mają nawet osiągnąć poziom przekraczający 14 mln zł. Jest to założenie niezwykle optymistyczne, które może być bardzo trudne do zrealizowania. Zaplanowana w budżecie roku 2024 różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi bardzo wysoki deficyt operacyjny w kwocie – 6.711.893,78 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.

3. Skład Orzekający analizując wykonanie budżetów lat ubiegłych, mających wpłata na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, zauważył w ostatnich dwóch latach bardzo niekorzystną realizację wyniku operacyjnego Miasta Ustroń. Za 2022 rok została osiągnięta nadwyżka operacyjna w kwocie 8.719.804,01 zł, a za 2023 rok znacznie niższą, zaledwie w kwocie 4.657.027,18 zł. Skład zwraca uwagę, że wskazane nadwyżki operacyjne są znacząco niższe od osiągniętych w latach ubiegłych. Równocześnie prognozowane kwoty nadwyżek operacyjnych w latach następnych znacznie przewyższają poziom ich wykonania z ostatnich dwóch lat, co rodzi wątpliwości w przedmiocie realistyczności danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej. Ponadto założony skokowy wzrost poziomu wyniku operacyjnego budżetu - z deficytu operacyjnego planowanego w budżecie 2024 roku w wysokości ok. – 6,7 mln zł na nadwyżkę operacyjną w 2025 roku w wysokości ok. 7,4 mln zł, co w ocenie Składu Orzekającego może być

niezwykle trudne do zrealizowania. Ponadto wzrosty kwot nadwyżek operacyjnych w dalszych latach wieloletniej prognozy finansowej również budzą obawy Składu, co faktycznej możliwości ich realizacji, biorąc pod uwagę sposób realizację budżetów Miasta Ustroń w ostatnich dwóch latach oraz uwzględniając skomplikowaną i trudną sytuację makroekonomiczną. W przypadku utrzymywania się tendencji spadkowej w realizacji nadwyżek operacyjnych kolejnych budżetów Skład sygnalizuje również zagrożenia mogące negatywnie wpływać na możliwość spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując, w ocenie Składu Orzekającego, możliwość spłaty długu Miasta Ustroń, w tym opiniowanego kredytu, uzależniona jest od planowanych i faktycznie wykonywanych nadwyżek operacyjnych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. Ponadto zaciąganie nowych zobowiązań dłużnych, przy utrzymujących się wysokich kosztach obsługi długu, jest niekorzystne dla finansów Miasta. W związku z powyższym Skład wskazuje na konieczność podjęcia przez organy Miasta Ustroń odpowiedzialnych i konsekwentnych działań zmierzających do ograniczania poziomu zadłużenia, co w sposób istotny przekłada się na możliwość realizacji zadań publicznych oraz warunkuje prawne możliwości uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w kolejnych latach, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Na zakończenie Skład wskazuje również 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 niekorzystnej 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