



Uchwała Nr 256/XVII/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 29 czerwca 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Zabrze od uchwały Nr 4200/III/126/2023 z dnia 19 maja 2023 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwała**, co następuje:

§ 1.

Oddala się odwołanie Prezydenta Miasta Zabrze od uchwały Nr 4200/III/126/2023 z dnia 19 maja 2023 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 31 maja 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęło odwołanie Prezydenta Miasta Zabrze od uchwały Nr 4200/III/126/2023 z dnia 19 maja 2023 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł.

Odwołanie Prezydenta Miasta Zabrze zostało wniesione pismem z dnia 31 maja 2023 r. znak: WBU-I.3022.3.2023 266228.547577.554997 z zachowaniem terminu określonego przepisem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W dniu 27 czerwca 2023 r. wpłynęło pismo Prezydenta Miasta Zabrze - Strony odwołującej o przyjęcie dodatkowego wyjaśnienia związanego z sytuacją finansową Miasta Zabrze jako uzupełnienie wniesionego odwołania. Odwołanie zostało rozpatrzone na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 czerwca 2023 r.

Prowadząc postępowanie, dotyczące rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Zabrze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

W dniu 25 kwietnia 2023 r. Prezydent Miasta Zabrze zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z wnioskiem zawartym w piśmie z dnia 18 kwietnia 2023 r. znak: WBU-I.3022.3.2023.DM (wpływ do tut. Izby: 25.04.2023 r.) o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych. Pełna treść wniosku brzmiała następująco: *„Zwracam się z uprzejmą prośbą o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł. Zasady zbywania, nabywania i wykupu ww. obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2023 roku o wysokości 40.000.000 zł zostały określone Uchwałą Nr LXVI/898/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 kwietnia 2023 r.”*. Do wniosku dołączono jeden załącznik w postaci uchwały Nr LXVI/898/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2023 roku w wysokości 40.000.000 zł.

W dniu 19 maja 2023 r. III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach podjął uchwałę Nr 4200/III/126/2023 z dnia 19 maja 2023 roku sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł, w której wydał negatywną opinię o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł.

W uzasadnieniu do podjętej uchwały Skład zawarł między innymi, że zwraca uwagę na:

- 1) wysoki deficyt operacyjny w kwocie -7.556.073,24zł, wykonany na koniec roku 2022, kiedy ocena zdolności zadłużania się przez gminę dokonywana jest m. in. przez pryzmat zdolności do generowania nadwyżki operacyjnej, natomiast niskie wykonanie wyniku operacyjnego w zeszłym roku jak i latach poprzednich nie koresponduje z niezwykle optymistyczną projekcją planowanej nadwyżki budżetowej od roku 2024, która zakłada kilkukrotny jej wzrost w porównaniu do wykonania nadwyżki operacyjnej w latach poprzednich, jak i planowanej jej wysokości na koniec 2023 r., to wywołuje istotne wątpliwości w zakresie oceny realistyczności tej wielkości w wieloletniej prognozie finansowej;
- 2) w okresie wykupu obligacji budżet Miasta mogą obciążyć potencjalne wydatki na spłatę udzielonych poręczeń;
- 3) na niską wartość relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych zaplanowanej w 2026 r., gdzie różnica pomiędzy maksymalnym wskaźnikiem zadłużenia, a wskaźnikiem planowanym wynosi zaledwie 0,24 punktu procentowego;
- 4) na okoliczność istotnego zmniejszenia się wysokości zadłużenia Miasta Zabrze w 2022 r., z uwagi na to, że w listopadzie 2022 r. w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zabrze na lata 2022 – 2048 dokonano zmniejszenia kwoty długu o 72 mln zł, co zgodnie dokonanyimi ustaleniami było efektem rozwiązania dotychczas obowiązującej umowy wsparcia realizacji przez Stadion Zabrze Sp. z o.o. modernizacji Stadionu Miejskiego im. Ernesta Pohla w Zabrze, ale ze względu na charakter powyższego stosunku

zobowiązaniowego, umowa ta została zaliczona do tytułów dłużnych Miasta i wykazana m. in. w poz. 6 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej, a podkreślić należy, że dotychczasowa umowa wsparcia została zastąpiona w 2022 r. dwustronną umową dotyczącą wykonywania zadań własnych Miasta Zabrze, której konstrukcja oraz charakter prawny nie mieści się w granicach definicji ustawowej pojęcia „tytuł dłużny” określonej w art. 72 ustawy o finansach publicznych, zatem opisane zmniejszenie wysokości długu w poz. 6 wieloletniej prognozy finansowej nie było efektem wygaśnięcia poprzez zaspokojenie zobowiązania będącego jego źródłem, lecz konsekwencją zmiany charakteru prawnego konstrukcji stosunku zobowiązaniowego wynikającego z nowej umowy, natomiast aktualnie obowiązująca umowa jest źródłem realnych zobowiązań finansowych Miasta wobec ww. Spółki.

Skład w uzasadnieniu do uchwały wyraził także poważne obawy w takim zakresie, że zaciągnięcie zobowiązań może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych, ponieważ:

1) na dzień sporządzenia niniejszej opinii wysokość planowanych w 2023 r. rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych zobowiązań zwrotnych wynosi ponad 54 mln zł, a wysokość rozchodów z tego tytułu ma wzrastać w latach 2024 – 2025, osiągając ponad 59 mln w 2025 r., wysoki poziom rozchodów, przekraczający poziom 50 mln zł z powyższego tytułu ma utrzymać się do 2035 r. oraz że jako wysokie należy również uznać planowane w latach 2023 – 2025 wydatki na obsługę długu, które mają wynieść odpowiednio ponad 40 mln zł w 2023 r., 52 mln w 2024 r. oraz ponad 51 mln zł w 2025 r., natomiast znaczące obniżenie wydatków na obsługę długu ma nastąpić od 2026 r.;

2) wzrastającemu zadłużeniu Miasta oraz wzrostowi kosztów obsługi długu towarzyszą jednocześnie zjawiska negatywne obiektywnie, świadczące o problemach z bieżącą płynnością finansową, a wyrazem powyższego jest występowanie na przestrzeni ostatnich lat zobowiązań wymagalnych Miasta, zarówno w trakcie oraz na koniec budżetowego, jak również konieczność odraczania terminów płatności zobowiązań na kolejny rok budżetowy, a na koniec IV kwartału lat 2020 – 2022 Miasto Zabrze wykazywało zobowiązania wymagalne odpowiednio w kwotach: 3.123.583,07 zł, 2.131.157,16 zł, 366.795,75 zł, natomiast zobowiązania wymagalne na koniec I kwartału 2023 r. wynosiły 1.279.276,36 zł.

Na negatywną ocenę Składu Orzekającego według argumentacji uzasadnienia do opinii wpłynęła:

1) negatywna ocena wysokości planowanego długu Miasta Zabrze, w kontekście zamiaru zaciągnięcia kolejnych zobowiązań zwrotnych, gdzie zgodnie z założeniami obecnie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej ma wynosić odpowiednio na koniec: 2023 r. – 64,1%, 2024 r. – 69,7%, 2025 r. – 64,4%, 2026 r. – 60,7% - w stosunku do planowanych dochodów budżetu Miasta ogółem bez pomniejszeń, a w kolejnych latach zadłużenie Miasta

ma zmniejszać się, jednak w ocenie Składu Orzekającego relację planowanego zadłużenia Gminy do dochodów ogółem należy uznać jako wysoką, a nominalna wartość długu, zgodnie z przedłożoną prognozą powinna zmniejszać się począwszy od końca 2023 roku;

- 2) negatywna ocena Składu zamiaru zwiększenia zadłużenia przez Miasto Zabrze wpływająca również z dokonywania przez Miasto Zabrze odroczeń na kolejny rok budżetowy terminów płatności zobowiązań Miasta Zabrze, co w szczególności dotyczy zobowiązań z tytułu składek ubezpieczeniowych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a przesunięcie terminów płatności powyższych zobowiązań wynosiło w 2021 r. - 17.899.036,19 zł oraz w 2022 r. - 19.729.722,14 zł, a konieczność posługiwania się instytucją odroczeń terminów płatności zobowiązań wskazuje na trudności z prawidłową realizacją planowanych dochodów i wydatków bieżących;
- 3) dalsze zwiększanie zadłużenia Miasta może spowodować pogłębienie przedstawionych wyżej problemów, a Miasto Zabrze nie uwzględniło wyrażanych od dłuższego czasu obaw Składu Orzekającego w zakresie nadmiernego zadłużania i jego wpływu na stabilność sytuacji finansowej Miasta, a podkreślenia wymaga, że zgodnie z aktualnie obowiązującą wieloletnią prognozą finansową Miasto Zabrze zamierza zaciągać kolejne zobowiązania zwrotne w latach 2024 – 2026 na łączną kwotę 135 mln zł.

Na zakończenie wydawanej opinii Skład Orzekający zastrzegł, że w przypadku wystąpienia nowych okoliczności dotąd nieznanymi, sytuacja finansowa miasta Zabrze może ulec zmianie.

W złożonym w dniu 31 maja 2023 r. odwołaniu Prezydent Miasta Zabrze zarzucił uchwale Nr 4200/III/126/2023 z dnia 19 maja 2023 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydanej w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł, co następuje:

- 1) opinia ta wykracza poza podstawy prawne do jej wydania określone w art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych;
- 2) opinia pozbawiona jest także istotnych podstaw merytorycznych, gdyż przy jej formułowaniu Skład pominął szereg okoliczności istotnych dla oceny skutków finansowych wykupu obligacji;
- 3) opinia jest wewnętrznie niespójna, a także niespójna z dotychczas wydanymi opiniami i stanowiskiem Składu i Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej;
- 4) w opinii poruszono wiele zagadnień, ale opinia stanowi głównie analizę sytuacji finansowej miasta, a brak jest odniesienia się do podstawowej kwestii czy miasto będzie posiadało możliwość wykupu obligacji w planowanych terminach i kwotach, a jeśli nie to, dlaczego

takiej możliwości nie ma, a brak odniesienia się do tej kwestii stanowi przekroczenie podstawy prawnej wydania opinii;

- 5) wydana opinia jest w gruncie rzeczy negatywną opinią na temat poziomu zadłużenia miasta, lecz opinia, którą miał wydać Skład nie była opinią o poziomie długu czy prawidłowości jego prognozy;
- 6) wnioski z przeprowadzonej analizy powinny jednoznacznie wskazywać na brak możliwości wykupu przez miasto obligacji czy to ze względów prawnych czy też ekonomicznych, a tego nie wskazują;
- 7) wyrażany przez Skład niepokój mógłby być podstawą ewentualnych zastrzeżeń, ale nie może stanowić jedynej podstawy do wydania opinii negatywnej;
- 8) emisja ma na celu realizację zadań i realizacji tej ani nie uniemożliwia ani jej nie zagraża i wynika to także paradoksalnie z ustaleń dokonanych przez sam Skład, gdyż sam w opinii jednoznacznie wskazuje na spełnienie przez miasto wskaźników ustawowych;
- 9) odniesienie się przez Skład do poziomu zadłużenia oceniając go negatywnie nie znajduje uzasadnienia w treści obowiązujących przepisów, a w dokumentach będących podstawą emisji osiąga poziom znacznie niższy aniżeli 100% dochodów, ponadto relacja długu do dochodów jako wskaźnik została dawno zarzucona poprzez zmianę ustawy o finansach publicznych i ma wartość tylko informacyjną i to bardzo ograniczoną;
- 10) skoro relacja długu do planowanych dochodów ma wynosić np. w 2023 r. 64,1% to Miasto mieści się obecnie w obowiązujących wskaźnikach i ma realną możliwość wykupu tych obligacji;
- 11) poziom dochodów ujętych w WPF Miasta Zabrze nie uwzględnia ich zwiększenia o środki możliwe do pozyskania w ramach perspektywy unijnej na lata 2021-2027 oraz o zapowiadane wsparcie krajowe na realizację dalszych projektów. Ponadto przy uwzględnieniu przedmiotowej emisji oraz kolejnych tytułów dłużnych zadłużenie miasta zmniejsza się w kolejnych latach prognozy. I tak zadłużenie planowane na koniec 2023 roku przy uwzględnieniu opiniowanej emisji, w porównaniu do prognozowanego stanu na koniec 2026 roku spada o około 7%. Zatem nie można się zgodzić z zarzutem Składu w przedmiocie relacji zadłużenia do dochodów oraz brakiem zmniejszania zadłużenia;
- 12) dodatkowo Miasto podejmuje systematycznie działania mające na celu umorzenie pożyczek zaciągniętych na działania proekologiczne i tylko w roku 2023 kwota zrealizowanych umorzeń wyniosła 1.021.780 zł, a licząc od roku 2010 ok. 15 mln zł;
- 13) Miasto nie zgadza się ze stanowiskiem Składu w zakresie niskich nadwyżek operacyjnych nie korespondujących z optymistyczną projekcją nadwyżek od 2024 r., gdyż pozostaje ono w kolizji do projektu WPF i opinią Składu o tym projekcie oraz opinią tegoż Składu o prawidłowości kwoty długu miasta Zabrze;
- 14) uchwały z 17 kwietnia 2023 r. były już przedmiotem oceny zgodności z prawem na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 11 maja 2023 r., gdzie nie stwierdzono uchybień;

- 15) podnoszone przez Skład argumenty wskazują na możliwe negatywne okoliczności prowadzenia gospodarki finansowej przez Miasto, ale wcześniej były one sygnalizowane w poszczególnych stanowiskach jako uwagi;
- 16) skład odniósł się do wysokiego poziomu rozchodów oraz wydatków na obsługę długu w poszczególnych latach, ale poziom rozchodów z związku z emisją zmienia się dopiero w 2033 r. i kolejnych 4 latach, czyli nie wpływa na lata 2023-2025;
sSkład, pomimo że słusznie wskazuje na negatywne zjawiska jakie towarzyszą zwiększaniu kosztów obsługi zadłużenia nie wziął pod uwagę faktu, że zgodnie z ostatnią decyzją Rady Polityki Pieniężnej nie nastąpiła kolejna podwyżka stóp procentowych i przewiduje się, że od przyszłego roku stopy procentowe będą spadać, co powinno obniżyć koszt zadłużenia, a nie jak twierdzi Skład je podwyższać;
- 17) stwierdzenie Składu, że zaciągnięcie omawianych zobowiązań może zagrażać realizacji zadań publicznych jest nieprawdziwe, ponieważ:
 - a) należy rozróżnić zadania i kompetencje występujące w ustawach samorządowych, dlatego należy więc podkreślić, że emisja obligacji **stanowi wręcz wsparcie realizacji zadań publicznych, a nie ich zagrożenie w momencie drastycznego obniżenia dochodów bieżących**¹⁾ miasta Zabrze,
 - b) rolą tego instrumentu jest właśnie zachowanie płynności finansowej oraz terminowości wykonania istotnych/kluczowych dla Miasta zadań w sytuacji systemowego usztywnienia i ograniczania dochodów,
 - c) wręcz odwrotnie, brak emisji w 2023 r. prawdopodobnie zakłóci realizację zadań publicznych, gdyż środki te zgodnie z uzasadnieniem poszczególnych uchwał zostały przeznaczone na uzupełnienie w szczególności wkładów własnych do projektów współfinansowanych środkami unijnymi, a rok 2023 jest ostatnim dla wykorzystania i rozliczenia przyznanych środków w ramach perspektywy unijnej 2014-2020 i brak realizacji w terminie poszczególnych projektów może destabilizować gospodarkę finansową Miasta i narazić na konieczność zwrotu dotacji,
 - d) wzrost nakładów w większości wynika z przyczyn niezależnych od Miasta np. rekompensaty dla wykonawców, wzrost minimalnego wynagrodzenia;
- 18) Postępowanie nadzorcze uzupełnione dodatkowymi wyjaśnieniami nie zakończyło się uchyceniem budżetu i WPF, zatem należało uznać, że można rozpocząć realizację zadań objętych środkami z emisji a środki te zostały ujęte w budżecie i dokonano odpowiedniego uzupełnienia limitów wydatków;
- 19) Odnosząc się do argumentów Składu dotyczących zobowiązań wymagalnych Miasta, to zobowiązania systematycznie spadają, a te wykazane na koniec I kwartału 2023 r. zostały już uregulowane w miesiącu kwietniu br. i na dzień dzisiejszy wynoszą 0 zł;
- 20) Korzystanie z formuły przesunięcia terminów płatności składek ZUS nie powinno być podstawą wyrażania negatywnej opinii, bo wykorzystuje ją wiele jednostek szczególności

¹⁾ Pogrubienie tego argumentu zostało dokonane również przez Stronę odwołującą we wniesionym odwołaniu.

w trudnej sytuacji makroekonomicznej pandemii COVID i wojny na Ukrainie oraz towarzyszących temu zmian systemowych;

- 21) Podjęcie decyzji o emisji jest podyktowane realną potrzebą, aby prowadzić zadania w sposób najbardziej efektywny przy zachowaniu zasad z art. 44 ustawy o finansach publicznych w momencie braku doprecyzowania przez stronę rządową, kiedy i w jakiej wysokości Miasto uzyska uzupełnienie dochodów z tytułu PIT w2023 r.;
- 22) Wnioskowana kwota emisji na poziomie 40 mln zł stanowi jedynie 5% z ogólnego zadłużenia Miasta i nie zagraża realizacji zadań publicznych w latach 2023-2025 zwłaszcza biorąc pod uwagę przewidywane obniżenie stóp procentowych i nie ma wpływu na regułę z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 2500);
- 23) Skład powinien ustalić czy kwota wspomnianej emisji wraz z kosztami jej obsługi przekracza próg istotności i czy jest na tyle duża, aby mogła stanowić podstawę wydania opinii negatywnej, a nie np. zastrzeżeń czy uwag.

Na zakończenie Odwołujący wnosi o uchylenie uchwały, od której wniesiono odwołanie oraz:

- a) wydanie pozytywnej opinii o możliwości wykupu przez miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł lub
- b) z ostrożności o ewentualne wydanie pozytywnej opinii z zastrzeżeniami (uwagami) o możliwości wykupu przez miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł, względnie
- c) przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia bądź o uwzględnienie odwołania w innej przewidzianej przepisami formie.

Ponadto, z uwagi na istotne znaczenie opinii dla Miasta Zabrze, Odwołujący wniósł o możliwość uczestnictwa przedstawicieli Miasta w posiedzeniu Kolegium, na którym sprawa odwołania będzie rozpatrywana.

W piśmie z dnia 27 czerwca 2023 r. znak: WBU-I.3022.3.2023 266228.591129.599075 uzupełniono odwołanie o informację, że zgodnie z rządowym projektem ustawy zawartej w druku sejmowym 3323, Miasto ma otrzymać dodatkowe środki jako „uzupełnienia subwencji”. Zgodnie z kalkulacją Śląskiego Związku Gmin i Powiatów dla Zabrza zostanie przekazana kwota 39.871.912 zł, a jednocześnie nadmieniono, iż zgodnie z informacją od Premiera RP środki dla Miasta Zabrze zostały podwyższone o 10 mln zł.

Prowadząc postępowanie, dotyczące rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Zabrze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

W myśl art. 25b ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych - uchwały kolegium w sprawach odwoławczych zapadają zwykłą większością

głosów, na posiedzeniu niejawnym. W ocenie Kolegium Izby ta norma prawna ma zastosowanie do rozpatrywania odwołań wnoszonych od opinii wydawanych przez składy orzekające izby. Zdaniem Kolegium, ustalając w ww. ustawie taki rodzaj posiedzenia w sprawach odwoławczych nie przewidziano możliwości udziału w nim przedstawicieli jednostki. W związku z powyższym, poinformowano o tym Władze Miasta odrębnym pismem z dnia 23 czerwca 2023 r. (znak: WA-410/XVII/1/23).

Przystępując do rozpatrzenia wniesionych przez Odwołującego zarzutów, Kolegium Izby uznało, że na wstępie ich rozpatrywania należy podnieść kilka istotnych w sprawie złożonych zarzutów, kwestii i zagadnień formalnoprawnych związanych z działalnością opiniodawczą regionalnych izb obrachunkowych.

W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.) w sposób wyraźny zostały rozróżnione zadania kontrolne, nadzorcze i opiniodawcze izb oraz dla każdego z tych zadań przewidziano w tej ustawie odrębne formy i środki działania. Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych została przez ustawodawcę wyodrębniona w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i jest ona różna od działalności nadzorczej czy kontrolnej. Inny jest jej przedmiot, kryteria i odmienne są jej skutki. W ramach działalności opiniodawczej inaczej niż przy działalności nadzorczej - regionalne izby obrachunkowe nie wkraczają władczo w sferę działania samorządu i nie wpływają na jego samodzielność. Opinie, inaczej niż rozstrzygnięcia nadzorcze nie mają charakteru wiążącego. Skutkiem działania opiniodawczego nie jest więc władcze działanie organu nadzoru przez autorytatywną konkretyzację normy prawa poprzez stwierdzenie nieważności w części lub w całości aktu normatywnego albo nałożenie obowiązku na jednostkę samorządu terytorialnego usunięcia naruszenia prawa. Opinia to instrument pomocniczy mający charakter sygnalizacji wstępnej, inaczej uprzedniej wobec dalszych działań jednostki. Kryteria opiniowania, co w rozpatrywanej sprawie jest niezwykle istotne, **są znacznie szersze niż nadzorcze kryterium legalności**, ponieważ uwzględniają **przesłanki i argumenty o charakterze ekonomicznym nie zawsze ujęte w normy prawne**.

Ustawodawca w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) postawił jednostkom samorządu terytorialnego wymaganie uzyskania przez zarząd tejsze jednostki przy zaciągnięciu zobowiązania zaliczanego do tytułów dłużnych opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania, jednakże nie ustanowił wymagania uzyskania opinii pozytywnej w tym zakresie.

Z tych powodów wydana opinia o możliwości wykupu obligacji nie zastępuje oceny dokonywanej przez instytucję finansową (bank) w zakresie oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego, jak również nie przesądza o wynikach dokonanej oceny zdolności kredytowej Miasta Zabrze przez banki lub inne instytucje udzielające mu finansowania zwrotnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach rozpatrując szczegółowo wniesione odwołanie od wydanej opinii, rozpatrzyło i ustaliło, co następuje:

Wydana opinia nie wykracza poza podstawy prawne określone do jej wydania w art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W myśl tego przepisu do zadań izby należy wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także wykupu papierów wartościowych. Opinia w przedmiocie możliwości wykupu papierów wartościowych, którymi są obligacje komunalne została wydana przez III Skład zgodnie z dyspozycją tego przepisu, jak również na wniosek Prezydenta Miasta, który w piśmie z dnia 18 kwietnia 2023 r. znak: WBU-I.3022.3.2023.DM zawarł prośbę o następującej treści: *„Zwracam się z uprzejmą prośbą o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł”*. Nie budzi wątpliwości Kolegium, że opinia w tym właśnie przedmiocie została wydana przez III Skład Orzekający, o czym świadczy jej tytuł, sentencja oraz uzasadnienie.

W ocenie Kolegium, wydana opinia nie jest pozbawiona istotnych podstaw merytorycznych, o czym świadczy obszerne uzasadnienie zawierające szereg argumentów i powodów merytorycznych wziętych pod uwagę przy jej wydaniu, w tym między innymi wysokie zadłużenie tej jednostki samorządu terytorialnego w powiązaniu z rosnącymi kwotami odraczanych do zapłaty obligatoryjnych zobowiązań publicznoprawnych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz niską faktycznie realizowaną nadwyżką operacyjną lub jej brakiem, podczas gdy to wykonywane odpowiednio wysokie nadwyżki operacyjne świadczą i bezpośrednio przekładają się na możliwość obsługi i spłaty zaciąganego długu (wykupu obligacji).

Opinia o możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest wydawana na wniosek zarządu jednostki samorządu terytorialnego i nie jest opinią wydawaną z urzędu. Zatem jeżeli wnioskodawca chciał, aby jakieś istotne okoliczności dla dokonania oceny sytuacji finansowej zostały uwzględnione przy wydawaniu opinii winien je zawrzeć we wniosku o jej wydanie. Tymczasem złożono lakoniczny wniosek o jej wydanie nie zawierający żadnych argumentów, sprowadzający się do dwóch zdań, których treść przytoczono na wstępie uzasadnienia. Natomiast pełne objaśnienia do uchwały Nr LXVI/897/23 z 17 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Zabrze na lata 2023 – 2048 były bardzo ogólne, a przedstawiały się następująco: *„Dokonuje się zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej miasta Zabrze na lata 2023 – 2048 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań poprzez: dostosowanie poziomu dochodów, wydatków i przychodów do wartości przyjętych w budżecie, korektę w zakresie przychodów, rozchodów, wydatków na obsługę długu oraz kwoty długu w związku ze zmianami planowanych emisji papierów wartościowych w tym: wycofanie planowanej sprzedaży papierów wartościowych w wysokości 4.000.000 zł. uwzględnienie nowej emisji obligacji w wysokości 40.000.000 zł, Tym samym dokonuje się odpowiedniej zmiany w Objaśnieniach przyjętych wartości przy sporządzaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2023 – 2048 (pozycje 4, 5, 2.2 i 6), uwzględnienie w poziomie wartości danych uzupełniających w zakresie dotyczącym finansowania programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust 1.*

pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych zmian wprowadzonych w wykazie przedsięwzięć (pozycja 9). Dokonuje się zmian w Załączniku Nr 1 do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2023 - 2032 określającym przedsięwzięcia poprzez: zmianę istniejącego przedsięwzięcia: „Budowa i przebudowa systemu dróg lokalnych na terenie Miasta Zabrze” - dokonuje się zwiększenia limitu wydatków w 2023 roku o kwotę 1.800.000 zł. Tym samym zwiększa się łączne nakłady o tę samą kwotę. Korektę wprowadza się z uwagi na roboty nieprzewidziane, a konieczne do wykonania w zakresie przebudowy wiaduktu w ciągu Alei Korfantego nad DK 88 oraz torami PKP - na podstawie wniosków z ekspertyzy oraz nadzoru inwestorskiego, które nakazują wykonanie całkowitej rozbiórki kap chodnikowych wraz z urządzeniami bezpieczeństwa ruchu tj. barierami i barieroporęczami drogowymi, balustradami oraz odtworzenie tych elementów w celu zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa dla pieszych i zmotoryzowanych (pozycja 1.3.2.4).” Bardzo ogólne informacje dotyczące przedmiotowej emisji zawarto w uzasadnieniu do uchwały Nr LXVI/896/23 w sprawie zmiany budżetu miasta Zabrze na 2023 rok, cyt.: „Zwiększa się przychody budżetu miasta Zabrze w kwocie 40.000.000 zł z tytułu emisji papierów wartościowych w celu utrzymania poziomu wydatków majątkowych, co wynika z konieczności zwiększenia wydatków bieżących finansowanych środkami własnymi”. Natomiast pełne uzasadnienie do uchwały Nr LXVI/898/23 w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł, brzmiało następująco:

„Uchwałą LXVI/896/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany budżetu miasta Zabrze na 2023 rok zaplanowano emisję obligacji komunalnych Miasta Zabrze w celu utrzymania poziomu wydatków majątkowych i stosownie do przyjętych zamierzeń, odpowiednio upoważniono Prezydenta Miasta do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, 1812, 1933, 2185, Dz. U. 2020 poz. 1517, Dz. U. 2023 poz. 412,) usługi finansowe związane z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 i 1488), są zwolnione z obowiązku stosowania przepisów ww. ustawy, co skutkuje znacznym uproszczeniem oraz skróceniem procedury pozyskania środków. W związku z powyższym, planuje się dokonanie wyboru podmiotu będącego organizatorem emisji poprzez skierowanie zapytania ofertowego. Wybrany w ten sposób podmiot, zobowiązany będzie pełnić wszystkie funkcje niezbędne dla prawidłowego i skutecznego przeprowadzenia emisji. Ponadto, będzie gwarantem emisji tzn. iż zobowiązuje się do nabycia obligacji na własny rachunek w przypadku nie sprzedania obligacji inwestorom”.

Trudno zdaniem Kolegium winić Skład Orzekający, że być może pewnych okoliczności nie uwzględniono, skoro uzasadnienia do podjętych uchwał przedstawiały się jak przytoczono powyżej, a sam Wnioskodawca nie wskazał ich we wniosku i dopiero w odwołaniu od wydanej opinii powołuje się na pewne dane i okoliczności aktualne oraz przyszłe, których Składowi nie przedstawiono.

W świetle powyższego, jak i przytoczonych uzasadnień do podjętych uchwał, w ocenie Kolegium, Wnoszący Odwołanie mija się z prawdą podając, że środki z emisji obligacji zgodnie z uzasadnieniem poszczególnych uchwał zostały przeznaczone na uzupełnienie w szczególności wkładów własnych do projektów współfinansowanych środkami unijnymi, natomiast brak realizacji w terminie poszczególnych projektów może destabilizować gospodarkę finansową Miasta i narazić na konieczność zwrotu dotacji, bowiem takiego uzasadnienia uchwały finansowe podjęte w dniu 17 kwietnia 2023 r. nie zawierały. Inaczej został również sprecyzowany cel emisji uchwalony w § 5 uchwały Nr LXVI/898/23 z dnia 17 kwietnia 2023 roku w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych, które Miasto Zabrze zamierza wyemitować w 2023 roku w wysokości 40.000.000 zł, który brzmi następująco; *„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”*. Nie ma w nich postanowień ani uzasadnienia o uzupełnieniu finansowania środkami pochodzącymi z przedmiotowej emisji obligacji wkładów własnych do projektów współfinansowanych środkami unijnymi.

Skład Orzekający, zdaniem Kolegium słusznie opiera się wydając opinię na kwotach oraz danych wynikających z istniejących i złożonych w dacie wydawania opinii sprawozdań budżetowych i finansowych, a nie opiera się na nieznanymi danych przyszłych sprawozdań, które mają zostać sporządzone i wpłynąć po zakończeniu II kwartału br., co dotyczy m.in. zawartej w odwołaniu informacji, że zobowiązania wymagalne wykazane na koniec I kwartału 2023 r. zostały już uregulowane w miesiącu kwietniu br. i na dzień dzisiejszy nie występują. Tego faktu nie potwierdzały w dacie wydawania opinii dane sprawozdawcze. Podobnie rzecz ma się z okolicznościami wzmiankowanymi w uzupełnieniu odwołania, że Miasto ma otrzymać dodatkowe środki jako „uzupełnienia subwencji”, a zgodnie z kalkulacją Śląskiego Związku Gmin i Powiatów dla Zabrze zostanie przekazana kwota 39.871.912 zł i że zgodnie z informacją od Premiera RP środki dla miasta Zabrze zostały podwyższone o 10 mln zł. Takie informacje nie wynikały z przedłożonych dokumentów planistycznych tej jednostki samorządu terytorialnego i trudno zarzucać Składowi, że ich nie uwzględniono.

Na marginesie rozpatrywania odwołania, możliwe jest również, że w świetle tych podanych nowych okoliczności planowana emisja obligacji w wysokości 40 mln zł jest w ogóle zbędna lub zawyżona, gdyż Miasto będzie posiadało środki ze wskazanych w uzupełnieniu odwołania źródeł dochodów budżetu.

Kolegium Izby nie zgadza się z zarzutem, że opinia jest wewnętrznie niespójna, a także niespójna z dotychczas wydanymi opiniami i stanowiskiem Składu oraz Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Brak jest przede wszystkim unormowań ustawowych, z których wynikałoby, jak powinna być skonstruowana opinia składu. Niewątpliwie wydana opinia posiada oznaczenie organu,

który ją wydał, numer i datę, przedmiot opinii, sentencję, uzasadnienie oraz pouczenie o możliwości złożenia odwołania. Z opinii, a ściśle z jej sentencji *explicite* wynika, że cyt.: „*Wydaje się negatywną opinię o możliwości wykupu przez miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł*”. Zarówno z sentencji opinii, jak i z jej uzasadnienia jasno wynika, że wydano opinie negatywną. W jakimkolwiek miejscu opinii nie ma stwierdzenia, że wydaje się opinię pozytywną czy pozytywną z uwagami albo pozytywną z zastrzeżeniami. Powołanie w kilku miejscach uzasadnienia opinii przez III Skład, że zwraca on uwagę na pewne kwestie czy dane wpływające na jej ogólną kwintesencję nie powoduje, że opinia jest wewnętrznie sprzeczna. Ponadto w opiniowanym przedmiocie nie wydawano wcześniej opinii, zatem nie jest prawdziwe stwierdzenie, że opinia jest niespójna ze wcześniej wydawanymi opiniami, bo te wcześniejsze opinie nie dotyczyły zaopiniowania możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000,00 zł. W przypadku zaś powoływania się na stanowiska Kolegium, jak już wyjaśniono na wstępie, należy podkreślić odrębność sfery działań opiniodawczych od działań nadzorczych prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe.

Wydana opinia nie jest jak twierdzi Strona odwołująca w gruncie rzeczy negatywną opinią na temat poziomu zadłużenia Miasta, a opinia, którą miał wydać Skład nie była opinią o poziomie długu czy prawidłowości jego prognozy. Opinia została wydana w przedmiocie możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł, co wyraźnie wynika z jej tytułu, sentencji, podstawy prawnej i uzasadnienia. Natomiast z uwagi na to, że głównymi powodami wydania opinii negatywnej były przesłanki wysokiego i rosnącego zadłużenia Miasta w powiązaniu z niską osiąganą faktycznie nadwyżką operacyjną lub jej brakiem oraz prognozowanymi bardzo wysokimi nadwyżkami operacyjnymi w kolejnych latach wieloletniej prognozy finansowej (od 2024 r.) niekorespondujące z faktycznie osiąganymi nadwyżkami operacyjnymi przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, Skład musiał poświęcić w uzasadnieniu do opinii tym właśnie wątkom dużo miejsca.

W zakresie zarzutu, że stanowisko Składu pozostaje w kolizji do projektu WPF i z opinią Składu o tym projekcie oraz opinią tegoż Składu o prawidłowości kwoty długu Miasta Zabrze oraz że podnoszone przez Skład argumenty wskazują na możliwe negatywne okoliczności prowadzenia gospodarki finansowej przez Miasto, ale wcześniej były one sygnalizowane w poszczególnych stanowiskach jako uwagi, Kolegium Izby podnosi, że pozytywna opinia lub pozytywna opinia z uwagami albo zastrzeżeniami wydana przez składy orzekające w przedmiocie projektu wieloletniej prognozy finansowej albo prawidłowości kwoty długu nie przesądza o wydaniu pozytywnej opinii lub pozytywnej z uwagami albo zastrzeżeniami o możliwości spłaty zobowiązania (wykupu papierów wartościowych). Nie ma i nie było w tym zakresie automatycznego postępowania. Ustawodawca wyraźnie zarówno w art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jak i w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zawarł wymaganie uzyskania i wydawania odrębnych opinii w sprawach możliwości spłaty (wykupu) tytułów dłużnych. Gdyby było inaczej, to wystarczające byłyby opinie składu wydane w zakresie projektu WPF i kwoty długu oraz zbędnym byłoby wydawanie opinii o możliwości spłaty. Ponadto, co bardzo ważne w sprawie opinii o możliwości

wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł, przedmiotowa emisja nie była przewidziana w przedstawionym do opiniowania Składowi Orzekającemu projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta, jak również nie była ujęta w uchwalonej w tej sprawie uchwale, na podstawie której, Skład wydawał opinię o prawidłowości kwoty długu Miasta. Z tych oczywistych przyczyn, Skład we wcześniejszych opiniach nie mógł odnieść się do kwoty długu, kwot prognozowanych rozchodów, wydatków na koszty obsługi, nadwyżki operacyjnej - uwzględniającej emisję tych obligacji, bo te same emisji i jej wykupu one nie przewidywały. Z tego powodu, w ocenie Kolegium Izby trudno dopatrywać się tutaj nieprawidłowego działania Składu.

W zakresie braku ustalenia przez Skład progu istotności kwoty wspomnianej emisji wraz z kosztami jej obsługi przy wydaniu opinii negatywnej, należy wyjaśnić, że to nie składy orzekające, ale ustawodawca w art. 91 ust. 3 ustawy o finansach publicznych określił, jakie zobowiązania oraz do jakiej wartości procentowej liczonej w stosunku do planowanych dochodów bieżących nie podlegają opiniowaniu przez składy orzekające i nie ma przy tym znaczenia ewentualny pozytywny albo negatywny charakter procesu opiniowania.

W opinii zawarto analizę sytuacji finansowej Miasta celem zobrazowania na jej tle możliwości spłaty nowych zaciąganych zobowiązań. Wyraźnie na stronie 2 uchwały Skład wskazał, że: *„Opinia o możliwości wykupu obligacji została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej miasta Zabrze”* po to właśnie zdaniem Kolegium, aby wskazać i przedstawić argumenty oraz fakty na poparcie twierdzeń, których efektem finalnie była wydana opinia negatywna. W ocenie Kolegium odniesiono się do podstawowej kwestii, tj. czy Miasto będzie posiadało możliwość wykupu obligacji w planowanych terminach i kwotach, a jeśli nie to, dlaczego takiej możliwości nie ma. Takie odniesienie znajduje się już w sentencji opinii, która jest opinią negatywną, czyli świadczy o bardzo uprawdopodobnionym w ocenie Składu braku takiej możliwości z wielu przyczyn i powodów podanych w uzasadnieniu do tej opinii, z których kluczowe są dwie, przy których Skład wyraźnie wskazał na ich negatywną ocenę. W ocenie Kolegium z uzasadnienia do opinii wystarczająco jasno wynika, że chodzi o wysokie i rosnące zadłużenie tej jednostki samorządu terytorialnego w powiązaniu z niską osiąganą faktycznie nadwyżką operacyjną lub jej brakiem oraz rosnące odraczane do zapłaty obligatoryjne zobowiązania publicznoprawne wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wraz z nieuwzględnianiem przez Miasto dotychczas formułowanych przez Skład wskazań w zakresie nadmiernego zadłużania w powiązaniu z zamierzeniami w zakresie zaciągania kolejnych tytułów dłużnych w latach 2024-2026 na kwotę 135.000.000zł.

Zawarte w uzasadnieniu do opinii wnioski z przeprowadzonej analizy sytuacji finansowej Miasta, zdaniem Kolegium wystarczająco uprawdopodobniają brak możliwości wykupu przez Miasto obligacji ze względów ekonomicznych, a nie prawnych. Skład jasno w uzasadnieniu do opinii wskazał, że wymagania prawne unormowane w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych formalnie zostały przez jednostkę samorządu terytorialnego zachowane. Z faktem wskazania przez Skład w kwestionowanej opinii spełnienia przez Miasto wskaźników ustawowych zgadza się również Odwołujący, gdyż powołuje się na to we wniesionym odwołaniu (s. 3).

W ocenie Kolegium spełnienia od strony formalnej wskaźników ustawowych dokonano przede wszystkim dzięki niezwykle optymistycznemu prognozowaniu nadwyżek operacyjnych budżetów lat przyszłych, niekorespondujących z faktycznie wykonywanymi nadwyżkami przez tę jednostkę samorządu terytorialnego w poszczególnych latach. Prognozowana nadwyżka operacyjna Miasta Zabrze w roku 2024 w kwocie 78.837.384 zł stanowiąca aż 552% kwoty zaplanowanej nadwyżki operacyjnej w bieżącym roku budżetowym w wysokości 14.274.825 zł słusznie została więc oceniona przez Skład - jako niezwykle optymistyczna projekcja. To nie aktualny rok budżetowy, ale prognozowane dane 2024 r. zostały przyjęte przez Miasto jako bazowe do dalszych założonych bardzo wysokich jak na dotychczasowe wyniki Miasta kwot nadwyżek operacyjnych, a takie postępowanie potwierdza sama Strona Odwołująca, zamieszczając w uzasadnieniu do odwołania tabelę z prezentacją danych lat 2024-2028, tj. bez zamieszczenia kluczowych danych lat wcześniejszych oraz bieżącego roku budżetowego i argumentując tą drogą brak znacznych odchyłeń tej podstawowej wielkości budżetowej. Wydaje się ponadto, że trafność przesłanki wydanej opinii w postaci niezwykle optymistycznej projekcji nadwyżek operacyjnych potwierdza również Strona odwołująca powołując się w odwołaniu na fakt drastycznego obniżenia dochodów bieżących Miasta z powodu zmian ustawowych oraz systemowe usztywnienie i ograniczanie jej dochodów. Te okoliczności wskazane przez samą Odwołującą świadczą przeciwko projekcji rosnących i wysokich nadwyżek dochodów bieżących osiąganych nad wydatkami bieżącymi Miasta.

Skład Orzekający w uzasadnieniu do opinii zawarł stwierdzenie, że: *„Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrazać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Skład Orzekający wyraża poważne obawy w powyższym zakresie. Na dzień sporządzenia niniejszej opinii wysokość planowanych w 2023 r. rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych zobowiązań zwrotnych wynosi ponad 54 mln zł. Wysokość rozchodów z tego tytułu ma wzrastać w latach 2024 – 2025, osiągając ponad 59 mln w 2025 r. Wysoki poziom rozchodów, przekraczający poziom 50 mln zł z powyższego tytułu ma utrzymać się do 2035r. Jako wysokie należy również uznać planowane w latach 2023 – 2025 wydatki na obsługę długu, które mają wynieść odpowiednio ponad 40 mln zł w 2023 r., 52 mln w 2024 r. oraz ponad 51 mln zł w 2025r. Znaczące obniżenie wydatków na obsługę długu ma nastąpić od 2026 r.”*. Wyrażane przez Skład obawy i niepokój nie były jednak jedyną podstawą do wydania opinii negatywnej, jak podaje Strona odwołująca (s. 2 odwołania). Tych powodów i przyczyn podanych przez Skład w uzasadnieniu do opinii było wiele, wszystkie zostały przytoczone na wstępie uzasadnienia do niniejszej uchwały, a wśród nich są dwa kluczowe powody, o których była już mowa powyżej. Podobnie korzystanie z formuły przesunięcia terminów płatności składek ZUS jest zdaniem Kolegium bardzo ważną okolicznością świadczącą o kondycji finansowej tej jednostki, dlatego słusznie Skład jej nie pominął przy wydawaniu opinii. Ta okoliczność nie była jednak wyłączną podstawą wyrażenia negatywnej opinii.

Strona odwołująca podnosi, że emisja ma na celu realizację zadań i realizacji tej ani nie uniemożliwia ani jej nie zagraża i wynika to także paradoksalnie z ustaleń dokonanych przez sam Skład, gdyż w opinii jednoznacznie wskazuje na spełnienie przez miasto wskaźników ustawowych.

W tym zakresie Kolegium Izby wyjaśnia, że w porządku prawnym nie ma w pełni skutecznego narzędzia ustawowego zabezpieczającego podmioty samorządowe przed nadmiernym zadłużeniem oraz utratą wypłacalności. Gdyby spełnienie wskaźników ustawowych gwarantowało spłatę zaciąganych przez samorządy zobowiązań bez uszczerbku w realizacji przez nie zadań publicznych zbędnym byłoby wydawanie opinii składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych w zakresie możliwości ich spłaty czy wykupu. Generalnie, gdyby zaciąganie zobowiązań mających przecież na celu realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w żadnym przypadku nie zagrażało albo nie uniemożliwiało realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego to zbędna byłaby ich ustawowa limitacja i kontrola wyrażana w przepisach ustawowych po to, właśnie, aby do takich sytuacji nie dochodziło (zob. np. art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych).

Kolegium Izby zgadza się, że Stroną odwołująca, że Miasto formalnie mieści się w obowiązujących wskaźnikach i że w dokumentach będących podstawą emisji Miasto Zabrze osiąga poziom długu znacznie niższy aniżeli 100% dochodów, ponadto relacja długu do dochodów jako wskaźnik została zarzucona poprzez zmianę ustawy o finansach publicznych i ma wartość tylko informacyjną i ograniczoną. Jednakże to nie procentowy wskaźnik zadłużenia do dochodów ogółem był powodem wydania negatywnej opinii, ale przesłanki ekonomiczne, wśród których przesądzającymi był wysoki poziom zadłużenia Miasta w stosunku do niewielkich faktycznie osiągniętych nadwyżek operacyjnych jego budżetu, a nawet ich braku. Tak wysokie zadłużenie, jak występujące w Mieście Zabrze wymaga przeznaczania bardzo znacznych środków budżetowych na jego obsługę i spłatę, a średni z ostatnich siedmiu lat wynik operacyjny budżetu Miasta brutto - to nadwyżka operacyjna brutto w kwocie zaledwie **23.831.433,63 zł**. Należy dodać, że kluczowy parametr nadwyżki operacyjnej budżetu jednostki samorządu terytorialnego to najbardziej miarodajna miara do oceny jej zdolności finansowych, w tym możliwości spłaty zadłużenia. W naukach i analizach ekonomicznych rozróżnia się nadwyżkę operacyjną brutto i netto. Nadwyżka operacyjna brutto to dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, czyli to nadwyżka operacyjna z art. 242 ustawy o finansach publicznych, która kształtowała się następująco:

- w 2016 r nadwyżka operacyjna brutto w kwocie +19.564.026,34 zł;
- w 2017 r. nadwyżka operacyjna brutto w kwocie +14.350.381,97 zł;
- w 2018 r. nadwyżka operacyjna brutto w kwocie +36.566.156,04 zł;
- w 2019 r. nadwyżka operacyjna brutto w kwocie +33.192.884,70 zł;
- w 2020 r. nadwyżka operacyjna brutto w kwocie +578.017,86 zł;
- w 2021 r. nadwyżka operacyjna brutto w kwocie +70.124.641,74 zł;
- w 2022 r. **brak nadwyżki operacyjnej brutto, wystąpił deficyt operacyjny brutto w kwocie - 7.556.073,24 zł.**

Średni z ostatnich siedmiu lat wynik operacyjny budżetu Miasta brutto to nadwyżka operacyjna brutto w ww. kwocie +23.831.433,63 zł.

Nadwyżka operacyjna netto to nadwyżka dodatkowo pomniejszona o spłatę zadłużenia (raty kredytów, pożyczek, wykup papierów wartościowych) oraz pomniejszona o zobowiązania z tut. udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego pożyczek. Nadwyżka operacyjna netto to inaczej nadwyżka operacyjna po uwzględnieniu rozchodów budżetu.

Według tej nomenklatury w Mieście Zabrze wystąpił:

- w 2016 r. deficyt operacyjny netto w kwocie -20.251.836,45 zł;
- w 2017 r. deficyt operacyjny netto w kwocie -26.242.325,10 zł;
- w 2018 r. nadwyżka operacyjna netto w kwocie +219.748,66 zł;
- w 2019 r. deficyt operacyjny netto w kwocie -12.508.801,08 zł;
- w 2020 r. deficyt operacyjny netto w kwocie -45.686.555,98 zł;
- w 2021 r. nadwyżka operacyjna netto w kwocie +20.869.861,86 zł;
- w 2022 r. deficyt operacyjny netto w kwocie -55.081.913,49 zł.

Średni z ostatnich siedmiu lat wynik operacyjny budżetu Miasta netto to nie nadwyżka operacyjna netto, ale deficyt operacyjny netto w kwocie -19.811.688.797,10 zł.

Reasumując, z powyższych danych w sposób jednoznaczny wynika, że nadwyżka operacyjna Miasta Zabrze nie pokrywała kwot rozchodów koniecznych do spłaty zobowiązań z tytułu spłaty zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego.

Strona odwołująca się podaje, że przy uwzględnieniu przedmiotowej emisji oraz kolejnych tytułów dłużnych zadłużenie Miasta zmniejsza się w kolejnych latach prognozy, zatem nie można się zgodzić z zarzutem Składu w przedmiocie relacji zadłużenia do dochodów oraz brakiem zmniejszania zadłużenia. Kolegium Izby na podstawie danych pochodzących z przedłożonych przez Miasto sprawozdań budżetowych i finansowych ustaliło przeciwnie, tj. w wyniku wykonywania budżetów poszczególnych lat dług Miasta Zabrze generalnie rośnie. Zadłużenie Miasta Zabrze według zatwierdzonych danych sprawozdawczych rosło z kwoty 466.885.886,25 zł w 2016 r., poprzez 535.028.065,34 zł w 2018 r., 730.498.298 zł w 2021 r. oraz zmniejszyło się do kwoty 683.638.091,88 zł w 2022 r. (ale tutaj w opinii występuje uwaga Składu o zmianie konstrukcji stosunku prawnego dokonanej w 2022 r. oraz że nie miało miejsca zaspokojenie zobowiązania). Tak więc dług Miasta historycznie rośnie, a nie maleje. Oczywiście Miasto przyjmuje założenia i snuje prognozy, że dług będzie się w przyszłości zmniejszał, ale nie mają one poparcia w dotychczasowym trendzie powiększania długu Miasta oraz przeczy tym zapewnieniom także opiniowana nadzwyczajna emisja obligacji nieprzewidziana wcześniej. W wyniku tej opiniowanej emisji dług

Miasta z kwoty 683.638.091,88 zł w 2022 r. wzrasta do kwoty 763.779.592 zł w 2023 r. (wzrost o 81.141.500,12 zł), natomiast bez tej emisji kształtował się na niższym o 36.000.000 zł poziomie i wynosił 727.779.592 zł. Z tych przyczyn Skład słusznie podniósł w opinii problem rosnącego zadłużenia Miasta i jego wpływu na możliwość spłaty zaciąganych zobowiązań, przy jednoczesnym odraczaniu spłaty stosunkowo wysokich kwot zobowiązań publicznoprawnych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W ocenie Kolegium Izby, III Skład nie kwestionuje faktu, że Miasto podejmuje systematycznie działania mające na celu umorzenie pożyczek zaciągniętych na działania proekologiczne i tylko w roku 2023 kwota zrealizowanych umorzeń wyniosła 1.021.780 zł, a licząc od roku 2010 (czyli ostatnich kilkunastu lat) to ok. 15 mln zł, jednakże wskazane kwoty umorzeń to ok. 0,13% i 2% w stosunku do planowanego zadłużenia Miasta w 2023 r. Są to znikome kwoty w odniesieniu do rosnącego globalnego zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego i nie poprawiają w sposób istotny jej sytuacji finansowej.

W odwołaniu podano również, że zadłużenie planowane na koniec 2023 roku przy uwzględnieniu opiniowanej emisji, w porównaniu do prognozowanego stanu długu na koniec 2026 roku spada o około 7%. W odpowiedzi na ten argument Kolegium wskazuje, że dług Miasta Zabrze jak już wskazano powyżej historycznie rośnie, a nie maleje oraz że bez ww. emisji obligacji zadłużenie według uchwalonej prognozy miało ulec zmniejszeniu o ponad 11% w 2026 r.

Podsumowując ten wątek, generalnie dług Miasta Zabrze według danych z wykonania budżetów lat poprzednich nie maleje, ale znacząco rośnie. Miasto prognozuje, że zadłużenie będzie spadało, ale jeżeli dochodzi już do faktycznego wykonywania budżetu to dług Miasta rośnie, poza wyjątkami niektórych lat. Miasto permanentnie roluje część zadłużenia i w ten sposób dopina finansowanie budżetów kolejnych lat oraz co raz bardziej popada w problemy finansowe i spiralę zadłużenia. Świadczy o tym również w ocenie Kolegium emisja obligacji komunalnych objęta negatywną opinią III Składu, nieplanowana na etapie uchwalania budżetu, w tym dodatkowo przy argumentach podanych przez Stronę Odwołującą we wniesionym odwołaniu. Strona Odwołująca w odwołaniu wskazuje bowiem na **drastyczne obniżenie dochodów bieżących** Miasta Zabrze poprzez zmiany ustawowe (np. Polski Ład), na ograniczone ogólnie możliwości finansowe Miasta, na systemowe uszczywnienia i ograniczenia jego dochodów oraz na wzrost nakładów z przyczyn niezależnych od Miasta. Powyższe dane oraz alarmujące wskazania samej Odwołującej w zakresie ograniczania możliwości dochodowych Miasta przy wzroście nakładów, na które Miasto nie ma wpływu, wobec drastycznego obniżenia dochodów bieżących tej jednostki samorządu terytorialnego świadczą przeciwko realnym możliwościom tej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty i obsługi nowego zaciąganego zadłużenia oraz o krytycznej sytuacji w jakiej znalazła się ta jednostka, jak również negują bardzo optymistyczne wartości prognostyczne przyjęte przez jej Organy w wieloletniej prognozie finansowej, w tym prognozowane wysokie nadwyżki operacyjne Miasta Zabrze zaplanowane do osiągnięcia już od 2024 r.

Na zakończenie, Kolegium Izby raz jeszcze podkreśla odrębność sfery działań opiniodawczych od działań nadzorczych prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe. Opinie składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych nie stanowią rozstrzygnięć nadzorczych są one instrumentem pomocniczym służącym do oceny możliwości finansowo-budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i nie są wiążące.

Mając na uwadze wszystkie powyżej wskazane argumenty Kolegium Izby stwierdziło, że w analizowanej sytuacji wydanie przez III Skład Orzekający negatywnej opinii o możliwości wykupu przez Miasto Zabrze obligacji komunalnych w wysokości 40.000.000 zł było uprawnione i uzasadnione.

Biorąc to pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uznało, że złożone odwołanie nie może zostać uwzględnione i postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje od niej skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej