



## **Uchwała Nr 4200/I/127/2023**

### **I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**

#### **w Katowicach**

**z dnia 21 września 2023 r.**

**w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Ustroń kredytu długoterminowego w kwocie 8.000.000,00 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 Zawiślak

                              Bernadeta Dziędziak

**uchwała, co następuje:**

#### **§ 1.**

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości spłaty przez **Miasto Ustroń** kredytu długoterminowego w kwocie 8.000.000,00 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 Ustronia z dnia 30 sierpnia 2023 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 LI/707/2023 z dnia 24 sierpnia 2023 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Zgodnie z uchwałą kredyt w kwocie 8.000.000,00 zł zostanie zaciągnięty z przeznaczeniem na finansowanie

planowanego deficytu budżetu w wysokości 5.900.000,00 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 2.100.000,00 zł. Źródłem spłaty kredytu będą dochody własne budżetu Miasta. Zabezpieczeniem kredytu będzie weksel własny „in blanco” wraz z deklaracją wekslową. Zgodnie z informacjami zawartymi we wniosku Burmistrza o wydanie przedmiotowej opinii spłatę kredytu planuję się w ratach kwartalnych w latach 2027-2035.

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

Budżet Miasta na 2023 rok, po zmianach zakłada:

– <b>dochody ogółem</b>	w kwocie	<b>115.966.163,39 zł,</b>
– <b>przychody ogółem</b>	w kwocie	<b>26.271.042,70 zł,</b>
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>wnioskowanego kredytu</i>	<i>w kwocie</i>	<i>8.000.000,00 zł,</i>
– <i>papierów wartościowych</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 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>6.843.696,29 zł,</i>
– <i>wolnych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>4.427.346,41 zł,</i>
– <b>wydatki ogółem</b>	w kwocie	<b>135.872.056,74 zł,</b>
– <b>rozchody ogółem</b>	w kwocie	<b>6.365.149,35 zł,</b>
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>spłaty kredytów i pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>2.855.393,25 zł,</i>
– <i>przelewów na rachunki lokat</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.509.756,10 zł.</i>

Uchwała budżetowa Miasta Ustroń 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 emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 30.000.000,00 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 5.000.000,00 zł, w których mieści się zaciągane 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 2023 r. poz. 851 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 Ustroń jest uchwała Rady Miasta Ustroń Nr XLV/634/2022 z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ustroń 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 kredytu, którego 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 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 2023 r. poz. 1327 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 2023 r. poz. 851 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 Ustroń wraz ze zmianami wynika, że w latach 2023-2035, 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 2023 – 6,58%, przy dopuszczalnym wskaźniku 16,80%,
- w roku 2024 – 7,54%, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,55%,
- w roku 2025 – 6,89%, przy dopuszczalnym wskaźniku 11,50%,
- w roku 2026 – 5,99%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,13%,
- w roku 2027 – 5,57%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,79%,
- w roku 2028 – 5,85%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,78%,
- w roku 2029 – 5,56%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,79%,
- w roku 2030 – 5,73%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,93%,

- w roku 2031 – 5,93%, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,38%,
- w roku 2032 – 4,54%, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,87%,
- w roku 2033 – 4,31%, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,87%,
- w roku 2034 – 3,27%, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,15%,
- w roku 2035 – 1,84%, przy dopuszczalnym wskaźniku 11,24%.

**Dokonując analizy sytuacji finansowej Miasta Ustroń Skład postanowił wydać pozytywną opinię o możliwości spłaty przedmiotowego kredytu, jednakże uwarunkowaną następującymi zastrzeżeniami:**

1. Skład stwierdził, że w wieloletniej prognozy finansowej założono wysoką kwotę długu, która w 2023 roku ma wynieść 50.668.690,00 zł, co stanowi ponad 44,0% planowanych dochodów budżetu tegoż roku i wzrasta w kolejnym roku do kwoty 53.302.144,22 zł. Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia związane z wysokim stanem zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, co może wpływać na zachowanie prawnych możliwości uchwalania budżetów i wieloletnich prognoz finansowych w kolejnych latach. W roku bieżącym i latach następnych planowane jest zaciągnięcie kolejnych zobowiązań ze sprzedaży papierów wartościowych, kredytów i pożyczek łącznie w kwocie ok. 26,5 mln. zł. 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 nawet w wysokości 7,3 mln. zł rocznie. Powyższe powoduje również konieczność ponoszenia znacznych wydatków na obsługę zadłużenia, które w okresie objętym prognozą założono w łącznej niebagatelnej kwocie 21.466.334,00 zł. Okolicznością bardzo niekorzystną jest również fakt, iż planowane koszty obsługi długu w 2023 roku przekraczają planowane spłaty.

2. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zaplanowana w budżecie różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi bardzo wysoki deficyt operacyjny w kwocie – 7.631.524,81 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/261/2022 z dnia 12 grudnia 2022 roku oraz Nr 4200/I/39/2023 z dnia 24 stycznia 2023 roku) i wskazuje na wątpliwości związane z planowaniem kwot nadwyżek operacyjnych budżetów w kolejnych latach – począwszy od roku 2024 – z początkową silną tendencją do wzrostu, które mają osiągnąć poziom nawet przekraczający 16 mln. zł. Jest to założenie niezwykle wątpliwe i

może być bardzo trudne do zrealizowania, uwzględniając dane z wykonania budżetów Miasta Ustroń za ostatnie lata oraz uwzględniając fakt planowania wysokiego deficytu operacyjnego w kwocie ok. 7,6 mln. zł w roku 2023.

4. Skład Orzekający przy wydawaniu niniejszej opinii zwrócił uwagę, że zgodnie ze 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 wysokości 5.627.420,30 zł, których wykorzystanie można byłoby rozważyć w celu zrównoważenia potrzeb budżetu 2023 roku, zwłaszcza uwzględniając konieczność ponoszenia bardzo wysokich kosztów związanych z obsługą zwiększającego się długu Miasta.

**Reasumując, w ocenie I Składu Orzekającego, możliwość spłaty długu Miasta Ustroń, w tym objętego niniejszą opinią kredytu, uzależniona będzie od uzyskiwania w toku wykonywania budżetu odpowiednio wysokich kwot nadwyżek operacyjnych przez Miasto. Jednocześnie planowanie zaciągania kolejnych nowych zobowiązań dłużnych, przy dysponowaniu kwotami wolnych środków oraz biorąc pod uwagę kształtujące się obecnie wysokich kosztach obsługi długu, nie jest tendencją niekorzystną dla stanu finansów Miasta Ustroń. W związku z powyższym Skład sygnalizuje konieczność podjęcia przez organy tej jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialnych działań zmierzających do ograniczania poziomu zadłużenia, co w sposób istotny przekładać się będzie na możliwość niezakłóconej realizacji zadań publicznych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, a 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 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 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**