

**Uchwała Nr I/105/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 31 lipca 2023 roku**  
**w sprawie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji**  
**emitowanych przez Miasto Zgierz**  
**z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz**  
**finansowanie planowanego deficytu.**

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek        |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek        |

**uchwala, co następuje:**

Opiniuje z zastrzeżeniami, zawartymi w uzasadnieniu, możliwość wykupu obligacji planowanych do emisji przez Miasto Zgierz w roku 2023 w kwocie 35.600.000,00 zł (słownie złotych: trzydzieści pięć milionów sześćset tysięcy), z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki, wykup obligacji oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu w roku 2023.

**Uzasadnienie**

W dniu 11 lipca 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek o wydanie opinii w sprawie możliwości wykupu obligacji planowanych przez Miasto Zgierz w roku 2023 na kwotę 35.600.000,00 zł.

W uchwale nr LXV/906/2023 z dnia 29 czerwca 2023 roku Rada Miasta Zgierza postanowiła o emisji 35.600 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 35.600.000,00 zł. W uchwale postanowiono, że celem emisji obligacji, jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki, wykup obligacji oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu w roku 2023. Według postanowień przyjętych w uchwale obligacje zostaną wyemitowane w ośmiu seriach: A23, B23, C23, D23, E23, F23, G23 oraz H23, przy czym pięć pierwszych serii (od A23 do E23) będzie mieć wartość po 3.400.000,00 zł każda, a trzy pozostałe serie (od F23 do H22) - po 6.200.000,00 zł każda. Obligacje będą obligacjami na okaziciela, nie będą posiadały formy dokumentu i nie będą zabezpieczone. Wykup obligacji odbywać się będzie według ich wartości nominalnej w latach 2035-2042, w następujących terminach: w roku 2035 nastąpi wykup obligacji serii A23 (3.400.000,00 zł), w roku 2036 nastąpi wykup obligacji serii B23 (3.400.000,00 zł), w roku 2037 nastąpi wykup obligacji serii C23 (3.400.000,00 zł), w roku 2038 nastąpi wykup obligacji serii D23 (3.400.000,00 zł), w roku 2039 nastąpi wykup obligacji serii E23 (3.400.000,00 zł), w roku 2040 nastąpi wykup obligacji serii F23 (6.200.000,00 zł), w roku

2041 nastąpi wykup serii G23 (6.200.000,00 zł), w roku 2042 nastąpi wykup serii H23 (6.200.000,00 zł). W uchwale postanowiono również m.in., że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy. Wydatki na przeprowadzenie emisji obligacji, wypłatę oprocentowania oraz rozchody związane z wykupem obligacji zostaną sfinansowane z dochodów własnych Miasta Zgierza.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2023 r. (z uwzględnieniem zmian - uchwała nr LXV/907/2023 z dnia 29 czerwca 2023 r.) oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza na lata 2023-2042 (z uwzględnieniem zmian - uchwała nr LXV/908/2023 z dnia 29 czerwca 2023 r.), jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

W uchwale budżetowej Miasta Zgierza na 2023 r. zaplanowano deficyt budżetu Miasta w kwocie 40.094.832,86 zł, wskazując jako źródła jego pokrycia przychody pochodzące z: 1) niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 677.366,88 zł; 2) emisji obligacji w wysokości 31.196.814,64 zł; 3) wolnych środków z lat ubiegłych w wysokości 2.484.693,78 zł; 4) pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości 261.718,00 zł; 5) nadwyżek z lat ubiegłych w wysokości 5.474.239,56 zł. Rozchody budżetu 2023 roku z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz wykupu obligacji ustalono w wysokości 4.403.185,36 zł.

Rada Miasta Zgierza w uchwale budżetowej ustaliła limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na: 1) sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w tym wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w wysokości 10.000.000,00 zł, w tym odsetki, 2) sfinansowanie planowanego deficytu, spłat z tytułu kredytów, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz wykupu obligacji w wysokości 64.000.000,00 zł, w tym odsetki.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza wynika, że w latach 2024-2042 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. We wskazanym okresie Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2023 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 27.532.713,89 zł. Z przyjętego przez Miasto założenia wynika ponadto, że planowane wydatki bieżące przewyższają, o kwotę 18.896.413,67 zł, planowane dochody bieżące powiększone o przychody z tytułu: nadwyżek z lat ubiegłych, 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 wolnych środków z lat ubiegłych. Możliwość uchwalenia budżetu z uwzględnieniem ww.

założenia znajduje oparcie w art. 9 ust. 2 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 ze zm.). Z przywołanego przepisu wynika, że 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 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. W przypadku Miasta Zgierza suma prognozowanych w latach 2024-2025 nadwyżek jest wyższa od przekroczenia relacji w 2023 roku. Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, celem zwrócenia uwagi, że wprowadzie przepisy prawa dopuszczają możliwość przekroczenia w latach 2023-2025 relacji z art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem jej rozliczenia do końca 2025 roku, to jednakże okoliczność zrealizowania deficytu operacyjnego, jak planuje to obecnie Miasto Zgierz, jest niekorzystna dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz jej wielkość decydują bowiem o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. W ocenie Składu Orzekającego zastrzeżenie dotyczące możliwości budżetowych Miasta Zgierza pozostaje o tyle istotne, że w 2022 roku Miasto wykonało deficyt operacyjny na poziomie 11.377.819,07 zł, a w bieżącym roku planuje jego wykonanie w wysokości znacznie wyższej od wykonania roku ubiegłego. Skład Orzekający zwraca uwagę, że choć jest prawnie dopuszczalne planowanie w budżecie deficytu operacyjnego, to jednakże powyższe rodzi ryzyko związane z realizacją założeń przyjętych przez Miasto Zgierz w wieloletniej prognozie finansowej, z której wynika, że w kolejnych latach budżetowych Miasto zamierza wykonać nadwyżki operacyjne na bardzo wysokim poziomie. W 2024 roku Miasto prognozuje bowiem wypracowanie nadwyżki operacyjnej na poziomie 17.979.488,83 zł, w roku 2025 na poziomie 39.426.439,90 zł, a w kolejnych latach w wysokościach mieszczących się w przedziale 14-15 mln zł. Skład Orzekający podkreśla, że wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od Miasta konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również podjęcia działań dotyczących szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Według prognozy kwoty długu, ujętej w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza, dług Miasta na koniec 2023 r., przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie planowanym w prognozie, kształtować się będzie w wysokości 29,96% planowanych dochodów budżetu ogółem. Najwyższą kwotę długu Miasto prognozuje na koniec 2023 roku. Według przyjętych założeń, w kolejnych latach dług Miasta będzie się zmniejszał.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o której mowa w przywołanym przepisie, wynikającą z prognozy kwoty długu Miasta Zgierza, przedstawia tabela:

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2023	7,94%	4,53%
2024	5,35%	2,25%
2025	5,20%	2,67%
2026	3,08%	3,04%
2027	3,16%	2,83%
2028	4,14%	2,78%
2029	4,03%	2,56%
2030	5,35%	2,71%
2031	7,43%	2,61%
2032	6,91%	2,52%
2033	5,55%	2,76%
2034	5,46%	2,68%
2035	5,38%	2,54%
2036	5,29%	2,34%
2037	5,21%	2,21%
2038	5,12%	2,12%
2039	5,03%	2,04%
2040	4,93%	2,02%
2041	4,84%	1,93%
2042	4,74%	1,85%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2023-2042, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku. Spełniona zatem zostanie reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, że w latach 2026-2027 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika maksymalnego (różnica między wskaźnikami wynosi odpowiednio: 0,04 p.p. oraz 0,33 p.p.), co – przy wyżej opisanych problemach Miasta ze zbilansowaniem działalności bieżącej budżetu - rodzi ryzyko niezachowania przedmiotowej reguły.

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający zastrzega, że założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład podkreśla w szczególności, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie w poszczególnych latach, począwszy od 2024 roku, prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Nadto Skład Orzekający zastrzega, że w roku 2023 organ wykonawczy powinien na bieżąco monitorować realizację wydatków bieżących budżetu, tak by w wykonaniu budżetu 2023 roku deficyt operacyjny ukształtował się na poziomie nie wyższym od obecnie zakładanego.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.