

## UCHWAŁA Nr III/171/2024

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
z dnia 15 lipca 2024 roku  
w sprawie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej zaplanowanej  
do zaciągnięcia przez Miasto Skierniewice

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

1. Bogusław Wenus – przewodniczący
2. Radosław Hrychorczuk - członek
3. Aneta Jakubczak – członek

w związku z wnioskiem Prezydenta Miasta o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej

### uchwała, co następuje:

Wydać pozytywną opinię z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, w odniesieniu do możliwości spłaty pożyczki w kwocie 15.400.000,00 zł, zaplanowanej do zaciągnięcia przez Miasto Skierniewice, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu, zgodnie z art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

### Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z wnioskiem Prezydenta Miasta w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty pożyczki zaplanowanej do zaciągnięcia w 2024 roku, Skład Orzekający wydał opinię przedstawioną w sentencji uchwały. Z materiałów będących w posiadaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej wynika, że Prezydent Miasta Skierniewice działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pismem z dnia 10 lipca 2024 r. znak FN.3060.3.2024, zwrócił się do Izby z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w wysokości 15.400.000,00 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu.

Budżet Miasta na 2024 rok uchwalony został Uchwałą Nr LXIII/142/2023 z dnia 21 grudnia 2023 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 rok, ostatnia zmiana dokonana została Uchwałą Nr II/18/2024 z dnia 13 czerwca 2024 roku. W wyniku dokonanych zmian Miasto zaplanowało:

- dochody ogółem w wysokości 446.547.849,75 zł,
- wydatki ogółem w wysokości 473.377.362,72 zł,
- planowany deficyt w wysokości 26.829.512,97 zł,
- przychody budżetu w wysokości 57.288.710,89 zł,
- rozchody w wysokości 30.459.197,92 zł.

Planowany deficyt w wysokości 26.829.512,97 zł, ma być sfinansowany przychodami z tytułu:

- emisji obligacji komunalnych w wysokości 16.632.001,41 zł,
- wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 5.652.484,20 zł,
- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 3.859.235,55 zł,
- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 685.791,81 zł.

Łączna kwota planowanych w 2024 r. przychodów wynosi 57.288.710,89 zł, w tym:

- z tytułu planowanej do zaciągnięcia pożyczki w wysokości 15.400.000,00 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu,
- z tytułu emisji obligacji w łącznej wysokości 31.691.199,33 zł w tym: z przeznaczeniem na rozchody, czyli spłatę zaciągniętych zobowiązań, dokonywane zgodnie z harmonogramami spłat w wysokości 15.059.197,92 zł oraz z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 16.632.001,41 zł,
- z tytułu wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 5.652.484,20 zł,
- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w łącznej wysokości 4.545.027,36 zł.

W celu realizacji przyjętych założeń dotyczących spłaty wcześniej zaciągniętego kredytu (restrukturyzacja zadłużenia), Rada Miasta w Uchwale Nr II/18/2024 w sprawie zmian w budżecie Miasta na 2024 roku, dokonała zmian budżetu poprzez dodanie dodatkowego upoważnienia dla Prezydenta Miasta w zakresie zaciągnięcia pożyczki na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu w wysokości 15.400.000,00 zł (zmiana § 16 uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 rok). Zmieniono również limit zobowiązań z tytułu zaciągnięcia kredytów, pożyczek oraz sprzedaży papierów wartościowych z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów, zwiększając go do wysokości 44.000.000,00 zł (zmiana § 14 uchwały w sprawie uchwalenia budżetu). Ponadto zmieniono zapisy treści uchwały oraz załącznika pn. Przychody i rozchody budżetu, m.in.: w zakresie zwiększenia planu przychodów i rozchodów budżetu o kwotę 15.400.000,00 zł.

Działając na podstawie powyższych upoważnień Prezydent Miasta podjął w dniu 20 czerwca 2024 roku Zarządzenie Nr 167.2024 w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej w wysokości 15.400.000,00 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu, następnie w dniu 1 lipca br. podjął Zarządzenie Nr 172.2024 w sprawie zmiany zarządzenia Nr 167.2024 w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Skierniewice, w tym kształtowanie się długu przedstawia wieloletnia prognoza finansowa Miasta uchwalona w dniu 21 grudnia 2023 roku Uchwałą Nr LXIII/141/2023 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2024 – 2045 (dalej używany skrót; uchwała w sprawie wpf), ostatnia zmiana wpf dokonana została Uchwałą Nr II/17/2024 z dnia 13 czerwca 2024 roku. Przyjęte w prognozie dla roku 2024 wartości w zakresie wyniku i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu po zmianach na 2024 rok, co jest zgodne z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto z uchwały w sprawie wpf wynika, że w całym okresie objętym prognozą kwoty długu zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W 2024 roku wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, o których mowa w art. 243 ust. 1 ww. ustawy został spełniony przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń o których mowa w art. 243 ust. 3b ust. 1 ww. ustawy, (w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie wpf, wyłączona została kwota 15.400.000,00 zł poprzez wykazanie jej w pozycjach: 5.1.1., 5.1.1.3. i 5.1.1.3.1. załącznika). Zgodnie z art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy o finansach publicznych, ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 ww. ustawy nie stosuje się do następującej wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadłaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet, środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłat.

W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 3), w części dotyczącej przychodów i rozchodów w pkt 2 wskazano, iż w celu obniżenia kosztów obsługi kredytu zaciągniętego w 2020 roku w wysokości 15.400.000,00 zł z marżą w wysokości 1,60 %, miasto planuje zamienić przedmiotowy kredyt na pożyczkę o niższej marży, poprzez wcześniejszą jego spłatę. W celu spłaty kredytu z 2020 roku miasto planuje zaciągnąć nowe zobowiązanie w wysokości 15.400.000,00 zł z marżą w wysokości 1,00 %. Uzasadniając obniżenie kosztów obsługi zadłużenia, w objaśnieniach zamieszczono dwie tabele, w których wyliczono wysokość odsetek dla marży 1,60 % i marży 1,00 %. Z porównania tych wyliczeń wynika, że przy założeniu takiego samego okresu spłaty zadłużenia (tj. lata 2025 – 2030), spłaty rat zobowiązań w takich samych wysokościach jak kredyt z 2020 roku, miasto może osiągnąć oszczędności w jego obsłudze w wysokości około 450.000 zł. Ponadto w objaśnieniach wskazano, iż z tytułu podpisania nowej umowy pożyczki miasto nie poniesie żadnych dodatkowych kosztów związanych z uruchomieniem pożyczki, tj. prowizji, opłat manipulacyjnych itp.

W ocenie Składu Orzekającego zamieszczone w objaśnieniach do wpf uzasadnienie do zaciągnięcia nowego zobowiązania, tj. nowej pożyczki w wysokości 15.400.000,00 zł, w celu

wcześniejszej spłaty kredytu zaciągniętego w 2020 roku potwierdza, że zaplanowana przez jednostkę operacja na długi wypełnia postanowienia art. 243 ust. 3b pkt 1 ww. ustawy, tzn. przy realizacji przyjętych założeń w okresie spłaty zadłużenia, jednostka poniesie obniżone łączne koszty obsługi tego długu w całym okresie spłaty.

Skład Orzekający pozytywnie ocenia zaplanowaną przez Miasto Skierniewice operację na długi polegającą na jego restrukturyzacji, niemniej jednak Skład przy wydaniu opinii wskazuje na aktualną sytuację finansową Miasta. Obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie ustalają górnej granicy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, zastosowanie w tym zakresie ma regulacja zamieszczona w art. 243 ww. ustawy. Zgodnie z art. 243 ww. ustawy dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu oraz wskaźnik planowanej spłaty długu w danym roku budżetowym. W uchwalonym wpm, łączna kwota zobowiązań przypadająca do spłaty z tytułu rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi od tych zobowiązań odsetkami - planowane wskaźniki spłaty, nie przekraczają w całym okresie spłaty zadłużenia dopuszczalnych wskaźników spłat. W latach 2024 – 2030 relacje te przedstawiają się następująco:

- w 2024 – 8,84 % do 10,75 %,
- w 2025 – 8,82 % do 9,26 %,
- w 2026 – 7,02 % do 7,40 %,
- w 2027 – 7,71 % do 8,08 %,
- w 2028 – 8,20 % do 8,93 %,
- w 2029 – 7,81 % do 8,68 %,
- w 2030 – 6,32 % do 9,60 %.

W następnych latach prognozy kwoty długu, tj. 2031 – 2045 prognozowana jest kilkuprocentowa różnica pomiędzy wskaźnikami. **Mając na uwadze przedstawione dane, Skład Orzekający zgłasza uwagę wskazując, że w latach 2025 do 2027 możliwość spłaty długu przez Miasto Skierniewice jest obciążona ryzykiem, gdyż planowane wskaźniki spłat oscylują w granicach dopuszczalnych wskaźników spłat, różnica pomiędzy wskaźnikami jest nieduża i wynosi 0,44 p.p. w 2025 roku, 0,38 p.p. w 2026 roku i 0,37 p.p. w 2027 roku. Powyższe oznacza, że niewielkie wahanie którejkolwiek z wielkości mających wpływ na kształtowanie wskaźników, może oznaczać niespełnienie reguły wynikającej z art. 243 ustawy ufp.**

W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową Miasta, tj. 2024 – 2045 spełniona została zasada określona w art. 242 ww. ustawy, tzn. jednostka planuje w 2024 roku i prognozuje w latach następnych osiągnięcie nadwyżek operacyjnych, czyli nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Planowana w 2024 roku nadwyżka operacyjna wynosi 8.970.215,27 zł, prognozowana w 2025 roku 17.000.000 zł, w 2026 roku 23.000.000 zł, w 2027 roku 31.000.000 zł, w okresie 2028 do 2041 utrzymuje się na stałym poziomie 30.000.000 zł. Mając na uwadze stały wzrost wysokości prognozowanych nadwyżek operacyjnych w każdym następnym roku w stosunku do poprzedniego od 6.000.000 do 8.000.000 zł, Skład podkreśla, iż fakt taki wymusza prowadzenie

konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów, w tym w szczególności dochodów bieżących oraz dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Ponadto przy powyższym, Skład wskazuje na istotne znaczenie jakie dla finansów jednostek samorządu terytorialnego mają wypracowane nadwyżki operacyjne i ich wysokość, otóż wpływają na wyliczenie wysokości dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji planowanych wydatków majątkowych lub spłaty zadłużenia ze środków własnych, bez konieczności zaciągania nowych zobowiązań zwrotnych, tj. kredytów, pożyczek czy emisji obligacji.

Zgodnie z uchwaloną w/wp dług miasta na koniec 2024 roku wyniesie 242.521.852,53 zł, co będzie stanowiło 54,31 % planowanych dochodów ogółem. **Najwyższy prognozowany poziom zadłużenia wystąpi w 2029 roku, będzie wynosił 365.391.352,53 zł, co będzie stanowiło 89,12 % prognozowanych dochodów ogółem, zatem w okresie 2024 – 2029 zadłużenie wzrośnie o 122.869.500 zł, czyli o 50,83 %.** Tak wysoki wzrost zadłużenia Miasta, wynika z prognozowanych w tych latach deficytów budżetów spowodowanych prognozowaniem do realizacji dużych wydatków inwestycyjnych. Zgodnie z uchwalonym w/wp począwszy od 2030 roku zadłużenie będzie się zmniejszało i zostanie spłacone do końca 2045 roku, źródłem spłaty zadłużenia w tym okresie będą prognozowane do osiągnięcia w tych latach nadwyżki budżetów.

**Podsumowując Skład Orzekający podkreśla,** że przyjęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej założenia wymagają od jednostki pełnej realizacji planowanych przez Miasto dochodów ogółem, w tym dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania nadwyżek operacyjnych na poziomie nie niższym od założonego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy ofp.

Ponadto w ocenie Składu Orzekającego prognozowana w uchwalonym w/wp znaczna wysokość zadłużenia i w konsekwencji planowanie jego spłaty w określonych wysokościach, będą wymagały od jednostki bieżącego monitorowania realizacji budżetu i analizy zdolności do zaciągania oraz spłaty nowych zobowiązań, jak również zobowiązań zaciągniętych wcześniej i na tej podstawie ewentualnie dokonywania korekty poziomu planowanych i prognozowanych wielkości budżetów, w tym planowanych do realizacji wydatków majątkowych, jak również monitorowania wysokości długu i jego spłat w poszczególnych latach, w celu zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ww. ustawy.

Mając na względzie powyższe ustalenia Skład Orzekający podkreśla, że decyzje dotyczące zaciągania nowych zobowiązań przez Prezydenta Miasta, w tym w szczególności dotyczące długu Miasta, rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych oraz przedsięwzięć, powinny być podejmowane po dokonaniu analizy aktualnej w momencie podejmowania decyzji sytuacji finansowej Miasta.

Od opinii wyrażonej w uchwale na podstawie art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia otrzymania opinii.

