

Uchwała Nr 79/2022
VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 17 października 2022 r.
w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Kielce zobowiązania zaliczanego
do tytułów dłużnych

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Ewa Midura
Członkowie: Agnieszka Zarębska
Zbigniew Rękas

po rozpoznaniu w dniu 17 października 2022 r. wniosku Prezydenta Miasta Kielce o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych w kwocie 83.000.000 zł, działając na podstawie art. 13 pkt 1 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634) postanawia:

1. Zaopiniować pozytywnie możliwość spłaty zobowiązania o wartości nominalnej 83.000.000 zł powstałego z tytułu wyemitowania przez Miasto Kielce dłużnych papierów wartościowych (obligacji)
2. Uchylić uchwałę Nr 66/2022 z dnia 10 sierpnia 2022 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Kielce zobowiązania zaliczanego do tytułów dłużnych
3. Niniejsza uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia

Uzasadnienie

W dniu 13 października 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Kielce znak: BK-I.3251.1.2022 z dnia 13 października 2022 r. dotyczący wydania opinii o możliwości wykupu przez Miasto Kielce obligacji w kwocie 83.000.000 zł przeznaczonej na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą wydania niniejszej opinii są niżej wskazane uchwały Rady Miasta Kielce:

1. Uchwała Nr LV/1085/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2022 r. z późniejszymi zmianami (w tym w szczególności zmiana dokonana uchwałą z dnia 13.10.2022 r. Nr LXVI/1330/2022 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2022 rok) .
2. Uchwała Nr LV/1084/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2022-2045 z późniejszymi zmianami
3. Uchwała Nr LXIV/1270/2022 z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu

1. W uchwale budżetowej Miasta Kielce na 2022 rok (w tym w szczególności zmienionej uchwałą Nr LXVI/1330/2022) wskazanej w pkt. 1 określone zostały m.in.:

- planowane na 2022 rok przychody ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez j.s.t. (obligacji komunalnych) w łącznej kwocie 83.000.000 zł. sklasyfikowane w budżecie w paragrafie 931. Po zmianie par. 3 uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2022 rok zostały zaplanowane m.in. przychody w celu sfinansowania planowanego na 2022 rok deficytu budżetu pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez j.s.t. t.j. obligacji komunalnych w kwocie 64.813.374 zł. W uchwale budżetowej na 2022 rok zaplanowane też zostały przychody w paragrafie 931 na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 18.186.626 zł,

- rozchody budżetowe w łącznej kwocie 48.287.626 zł, w tym kwota 18.186.626 zł sfinansowana będzie z planowanej emisji obligacji komunalnych, a kwota 30.101.000 zł z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy o finansach publicznych.

- limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych zaciąganych w celu: sfinansowania planowanego deficytu budżetu w kwocie – 64.813.374 zł oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 18.186.626 zł.

2. W uchwale wskazanej w pkt. 2 (z uwzględnieniem jej zmian, w szczególności wprowadzonych uchwałą Nr LXIV/1268/2022 z dnia 21 lipca 2022 r.) określone zostały m.in.:

- planowane na 2022 rok przychody z emisji papierów wartościowych oraz rozchody przeznaczone na spłatę rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych, których wartość odpowiada kwotom przychodów i rozchodów zaplanowanych w uchwale budżetowej Miasta Kielce na 2022 r.

Skład Orzekający ustalił, że począwszy od 2022 roku w.w. uchwałą WPF Nr LXIV/1268/2022 z dnia 21 lipca 2022 r. zwiększone zostały w całym okresie prognozy wydatki na obsługę długu na łączną kwotę 69.971.743 zł. Ponadto w uchwale WPF (uwzględnieniem jej zmian) wykazano, że na koniec 2021 r. dług Miasta Kielce wynikający z zaciągniętych zobowiązań stanowiących tytuł dłużny wynosił 1.018.262.648 zł. Prawidłowa zatem jest relacja kwoty długu na koniec 2021 roku w stosunku do wykonanych dochodów wynikająca z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2021 rok. (Dz.U. z 2020 roku poz.2400).

W przypadku zaciągnięcia nowego zobowiązania (będącego przedmiotem niniejszej opinii) po uwzględnieniu planowanych w rozchodach spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań i po dokonaniu wydatków zmniejszających dług Miasta Kielce na koniec 2022 roku dług ten wyniesie 1.050.934.525 zł (dług zwiększy się o kwotę 32.671.877 zł. w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego).

Aktualnie obowiązująca Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Kielce potwierdza, że w planowanym okresie spłaty długu tj. w latach 2022 – 2045 wskaźniki zadłużenia (uwzględniające również opiniowany wykup planowany w latach 2028- 2037) spełniają wymogi określone w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Uchwała ta potwierdza ponadto, że Miasto Kielce nie posiada zobowiązań finansowych z tytułu udzielonych poręczeń, natomiast posiada zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wynikające z zawartych umów

sprzedaży, których cena jest płatna w ratach. Na koniec 2021 roku planowana kwota długu z tego tytułu wynosiła 2.040.497 zł.

3. W uchwale wskazanej w pkt. 3 określona została m. in. wartość nominalna obligacji komunalnych (83.000 obligacji komunalnych o wartości nominalnej 1000 zł każda), której odpowiada wartość opiniowanego zobowiązania, cel zaciągnięcia tego zobowiązania, termin jego wykupu w latach 2028-2037 oraz źródło wykupu obligacji. Całość emisji przeprowadzona zostanie w 2022 roku w 4 seriach, z których każda będzie miała charakter niepubliczny i nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata. W par. 1 ust. 5 uchwały zastrzeżono, że obligacje mogą być dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu.

Na podstawie wyżej przedstawionych ustaleń Skład Orzekający stwierdza, że zarówno zaciągnięcie opiniowanego zobowiązania jak i planowana realizacja tego zobowiązania odpowiadają wymogom prawnym związanym z zaciąganiem tego rodzaju zobowiązania celem sfinansowania planowanego deficytu budżetu oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wymogi te określone zostały w art. 89 ust. 1 pkt 2 i pkt. 3, art. 91 ust. 1, art. 212 ust. 1 pkt 4-6, art. 229, art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 6a oraz w art. 243 ust. 1 w/w ustawy o finansach publicznych, a także w art. 2 pkt 5 oraz art. 32 i 33 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 454 z późn. zm.).

Skład Orzekający stwierdza ponadto, że z dniem podjęcia niniejszej uchwały zasadne jest uchylene uchwały Nr 66/2022 z dnia 10 sierpnia 2022 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Kielce zobowiązania zaliczanego do tytułów dłużnych.

Uchwała ta podejmowana była w oparciu o wskazane w jej uzasadnieniu uchwały podjęte przez Radę Miasta Kielce. Jedną z podstaw uchylanej uchwały Składu Orzekającego Nr 66/2022 była uchwała budżetowa Miasta Kielce na 2022 rok (z jej kolejnymi zmianami), w treści której w paragrafie 3 wskazano, że przychodami finansującymi deficyt są przychody ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jst, tj. obligacji komunalnych, dla których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny) - w wysokości 64.813.374 zł. W treści sentencji uchwały Nr 66/2022 uwzględniony został zatem określony przez organ stanowiący w uchwale budżetowej na 2022 rok charakter prawny emitowanych przez Miasto Kielce dłużnych papierów wartościowych (obligacji) - których zbywalność jest ograniczona (należących do kategorii zobowiązań, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 w.w. ustawy o finansach publicznych).

Zważywszy jednak na zmianę paragrafu 3 uchwały budżetowej na 2022 rok dokonaną uchwałą Rady Miasta Kielce z dnia 13.10.2022 r. Nr LXVI/1330/2022 w powiązaniu z treścią par. 1 ust. 5 w.w. uchwały Nr LXIV/1270/2022, w którym zastrzeżono, że obligacje mogą być dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu uchylene w.w. uchwały Nr 66/2022 oraz treść pkt 1 sentencji niniejszej uchwały jest uzasadniona. W okresie realizacji opiniowanego zobowiązania (wykupu poszczególnych serii obligacji) zmianie ulec może charakter prawny zobowiązania powstałego w wyniku wyemitowania przez Miasto Kielce obligacji o łącznej wartości 83.000.000 zł. które w okresie realizacji tego zobowiązania może mieć charakter prawny zobowiązania stanowiącego tytuł dłużny, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 w.w. ustawy o finansach publicznych.

Reasumując: wobec spełniania przy zaciąganiu i spłacie przedmiotowego zobowiązania zaliczanego do tytułów dłużnych (w kategorii kredyty i pożyczki) aktualnie obowiązujących wymogów prawnych wynikających w w/w przepisów jak również w wyniku oceny wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych stosownie do 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 ze zm.) a także zważywszy na wyżej wskazane powody uchylenia uchwały Nr 66/2022 postanowiono jak w sentencji.

Z uwagi jednak na to, że zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii jest zobowiązaniem długoterminowym (ostatnim rokiem jego realizacji będzie rok 2037) Skład Orzekający podnosi i zastrzega, że:

- w okresie obejmującym realizację opiniowanego zobowiązania (na którą składają się wykup poszczególnych serii obligacji wraz z wypłatą oprocentowania liczonego od wartości nominalnej obligacji pozostałych do wykupu) nastąpić mogą trudne do przewidzenia w dniu wydawania niniejszej opinii zmiany sytuacji finansowej Miasta Kielce, które mogą mieć w latach przyszłych istotny wpływ na kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga to, że wskaźniki zadłużenia (uwzględniające również wykup przedmiotowych obligacji i zapłatę oprocentowania) określane w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Kielce stosownie do wymogów wynikających z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustalane są na podstawie prognoz finansowych dotyczących m.in. dochodów i wydatków bieżących budżetu Miasta Kielce, które to wartości można jedynie oszacować a nie określić jako pewne.

- ocena wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych zgodnie z art. 9 ust. 1a ww. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw dokonana została na dzień wydania niniejszej opinii w odniesieniu do bieżącego roku budżetowego i lat następnych objętych analizowaną uchwałą WPF (z uwzględnieniem jej zmian). Oceny tej dokonano również w oparciu o analizowane przez Skład Orzekający ww. kryteria prawne oraz sprawozdania za ostatni okres sprawozdawczy sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144) oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.). Zastrzec należy, iż wobec dynamicznie zachodzących w ostatnich latach - zarówno w Polsce jak i na świecie - zjawisk makroekonomicznych nie można wykluczyć tego, że nastąpi taka zmiana sytuacji finansowej Miasta Kielce, która w konsekwencji zagrozi realizacji zadań publicznych jak również terminowej realizacji zaciąganego zobowiązania. Zważywszy na zachodzące zjawiska w gospodarce krajowej i światowej rzutujące również na koszty usług oraz koszty zaciągnięcia zobowiązań finansowych przez podmioty działające w sektorze publicznym nie ma możliwości dokonania oceny w sposób pewny, że zaciągnięcie przedmiotowego długoterminowego zobowiązania (którego oprocentowanie oparte zostało na zmiennej stawce WIBOR 3M powiększonego o stałą marżę) nie będzie zagrażać realizacji zadań publicznych przez Miasto Kielce w latach następnych.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydentowi Miasta Kielce przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Ewa Midura