

## Uchwała nr 91/2023

### III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 24 listopada 2023 roku

w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Gminę Strawczyn

III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Agnieszka Zarębska

Członkowie: Ewa Midura

Monika Różycka

po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2023 r. wniosku Wójta Gminy Strawczyn o wydanie opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych (obligacji komunalnych) w kwocie 29.100.000,00 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) uchwała, co następuje:

**opiniuje się pozytywnie, z uwagą zawartą w uzasadnieniu, możliwość wykupu przez Gminę Strawczyn obligacji komunalnych w kwocie 29.100.000,00 zł.**

#### U z a s a d n i e n i e

W dniu 13 listopada 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Wójta Gminy Strawczyn z dnia 10 listopada 2023 r. dotyczący wydania opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych (obligacji komunalnych) w kwocie 29.100.000,00 zł, których emisja nastąpi:

- w 2023 r. w łącznej kwocie 17.100.000,00 zł, w tym na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 10.605.509,64 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 6.494.490,36 zł,
- w 2024 r. w łącznej kwocie 12.000.000,00 zł, w tym na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 11.510.509,64 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 489.490,36 zł.

Podstawą wydania niniejszej opinii są niżej wskazane uchwały Rady Gminy Strawczyn:

1. Uchwała nr LVI/457/2023 z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Strawczyn na 2023 rok ze zmianami, w tym w szczególności wynikającymi z uchwały Nr LXV/530/2023 z dnia 17 października 2023 r.

W ww. uchwale z uwzględnieniem zmian m. in. określone zostały:

- planowane na 2023 rok przychody z tytułu m. in. sprzedaży innych papierów wartościowych (obligacji komunalnych), dla których zbywalność jest ograniczona, tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny w wysokości 17.100.000,00 zł,
- rozchody budżetowe przeznaczone na: spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 2.094.490,36 zł oraz wcześniejszą spłatę istniejącego długu jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 4.400.000,00 zł,
- limity zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, papierów wartościowych (obligacji komunalnych), których zbywalność jest ograniczona, tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny, zaciąganych w celu: sfinansowania planowanego deficytu budżetu w kwocie 10.605.509,64 zł oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 6.494.490,36 zł,

Zatem opiniowane obligacje komunalne w wysokości 17.100.000,00 zł, których emisja nastąpi w 2023 roku przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań odpowiadają ww. kwotom.

2. Uchwała nr LVI/456/2023 z dnia 31 stycznia 2023 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strawczyn na lata 2023-2034 ze zmianami, w tym w szczególności wynikającymi z uchwały nr LXV/531/2023 z dnia 17 października 2023 r.

Skład Orzekający ustalił, że ww. uchwałą nr LXV/531/2023 Rada Gminy Strawczyn zwiększyła przychody z tytułu zaciąganych zobowiązań zwrotnych w 2023 r. o kwotę 4.376.911,64 zł oraz w 2024 roku o kwotę 12.000.000,00 zł. Postanowiła również o wcześniejszej spłacie zaciągniętych zobowiązań przypadających na lata 2024-2026 w łącznej kwocie 4.400.000,00 zł środkami pochodzącymi z opiniowanej emisji obligacji oraz dokonała zmniejszenia spłat planowanych do zaciągnięcia zobowiązań w latach 2024-2034, dokonując jednocześnie zwiększenia obciążeń wynikających ze spłaty długu w latach 2035-2041. Niniejszą uchwałą zwiększono wydatki na obsługę długu w latach 2024-2041 o łączną kwotę 13.075.500,00 zł.

Na skutek dokonanych zmian wieloletnia prognoza finansowa Gminy Strawczyn wydłużyła się o 7 lat a ostateczny termin spłaty zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych zaplanowano na rok 2041, przy czym największe obciążenia związane ze spłatą długu zaplanowano na ostatnie lata prognozy (w 2041 roku w kwocie 3.400.000,00 zł).

Aktualnie obowiązująca Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Strawczyn potwierdza, że przedmiotowa emisja obligacji komunalnych w wysokości 29.100.000,00 zł uwzględniona została w przychodach budżetu: 2023 r. w kwocie 17.100.000,00 zł (na sfinansowanie planowanego deficytu - 10.605.509,64 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań - 6.494.490,36 zł) oraz w 2024 r. w kwocie 12.000.000,00 zł (na sfinansowanie planowanego deficytu - 11.510.509,64 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań - 489.490,36 zł), a także w innych ustaleniach wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności w zakresie planowanych rozchodów, długu oraz niżej wskazanych wskaźników.

W przypadku emisji nowych obligacji (będących przedmiotem niniejszej opinii) oraz po uwzględnieniu planowanych w rozchodach spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dług Gminy Strawczyn na koniec 2023 roku wyniesie 33.141.235,28 zł, a następnie na koniec 2024 r. - 44.651.744,92 zł, podczas gdy w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2022 r. wynosił 22.535.725,64 zł. W związku z powyższym Skład Orzekający zauważa, że planowany dług Gminy Strawczyn na koniec 2024 r. wzrośnie prawie dwukrotnie w stosunku do zadłużenia na koniec 2022 r.

Wskaźnik prognozowanej łącznej kwoty długu w stosunku do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w latach 2023-2025 wynosi odpowiednio: 72,78%, 98,48% i 95,20%, zatem jest bardzo wysoki a jego wartość w 2024 roku jest bliska 100%.

Wobec powyższego Skład Orzekający zwraca uwagę, że istnieje zagrożenie, iż nawet nieznaczące odchylenie wartości wykonanych od kwot planowanych w wieloletniej prognozie finansowej w zakresie wielkości wpływających na ten wskaźnik, może skutkować naruszeniem art. 7 ust. 2 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), zgodnie z którym w latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekroczyć 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Strawczyn potwierdza, że w planowanym okresie spłaty długu tj. w latach 2023-2041 wskaźniki zadłużenia spełniają wymogi określone w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Uchwała Nr LXV/533/2023 z dnia 17 października 2023 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu

Uchwała ta określa m. in. wartość emitowanych przez Gminę Strawczyn obligacji komunalnych - 29.100.000,00 zł, cel zaciągnięcia tego zobowiązania (sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań w latach 2023-2024), serie w jakich zostaną wyemitowane, okres przeprowadzenia tych emisji oraz terminy wykupu obligacji (w latach 2029-2041). W ww. uchwale wskazano również, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, a wydatki i rozchody związane z przeprowadzaniem emisji, wykupem obligacji oraz wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych lub przychodów budżetu Gminy Strawczyn.

Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec III kwartał 2023 r. wynika, iż Gmina Strawczyn nie posiada zobowiązań finansowych z tytułu udzielonych poręczeń, nie zostały one również zaplanowane w uchwale Nr LVI/456/2023 ze zmianami.

Na podstawie wyżej przedstawionych ustaleń Skład Orzekający stwierdza, że zarówno emisja obligacji komunalnych w kwocie 29.100.000,00 zł jak i ich wykup odpowiadają na dzień wydania niniejszej opinii wymogom prawnym związanym z zaciąganiem tego rodzaju zobowiązania. Wymogi prawne dotyczące emisji i wykupu przez j.s.t. obligacji komunalnych określone zostały w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 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 ww. ustawy o finansach publicznych oraz art. 2 pkt 5 i art. 32 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2244 ze zm.).

Wobec spełnienia przez Gminę Strawczyn wszystkich wymogów prawnych wynikających z ww. 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.) postanowiono jak w sentencji.

Z uwagi jednak na to, że zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii jest zobowiązaniem długoterminowym (ostatnim rokiem jego realizacji będzie rok 2041) Skład Orzekający zastrzega, że:  
- w okresie obejmującym spłatę opiniowanego zobowiązania nastąpić mogą trudne do przewidzenia w dniu wydawania niniejszej opinii zmiany sytuacji finansowej Gminy Strawczyn, 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 określane w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Strawczyn 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 Gminy Strawczyn, 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. 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 ze zm.) 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 2023 r. poz. 652).

- nie posiada umocowania do wydawania opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych w oparciu o inne podstawy niż wynikające z wyżej wskazanych przepisów prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia postanowiono jak w sentencji.

#### Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Wójtowi Gminy Strawczyn 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

***Agnieszka Zarębska***