



Uchwała Nr 4200/I/63/2021

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 14 kwietnia 2021 r.

w sprawie: **opinii o możliwości wykupu przez Gminę Brenna obligacji na łączną kwotę 6.505.000,00 zł**

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Krystyna Zawiślak

Bernadeta Dziedziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości wykupu przez **Gminę Brenna** obligacji na łączną kwotę 6.505.000,00 zł - **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości wykupu obligacji przez Gminę Brenna została wydana na wniosek Wójta Gminy Brenna z dnia 31 marca 2021 roku w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązań. Podstawą emisji obligacji jest uchwała Rady Gminy Brenna Nr XXIV/222/21 z dnia 29 marca 2021 roku w sprawie emisji obligacji Gminy Brenna oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Warunki emisji obligacji określone przez Radę Gminy Brenna są następujące:

- Gmina wyemituje 6.505 sztuk obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 6.505.000,00 zł,
- emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata,
- obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone,
- celem emisji obligacji jest pozyskanie środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek,
- obligacje zostaną wyemitowane w 2021 roku w następujących seriach:
 - 1) seria A21 o wartości 300.000,00 zł,
 - 2) seria B21 o wartości 400.000,00 zł,
 - 3) seria C21 o wartości 600.000,00 zł,
 - 4) seria D21 o wartości 1.300.000,00 zł,
 - 5) seria E21 o wartości 1.300.000,00 zł,
 - 6) seria F21 o wartości 1.300.000,00 zł,
 - 7) seria G21 o wartości 1.305.000,00 zł,
- cena emisyjna jednej obligacji będzie równa wartości nominalnej,
- wydatki związane z przeprowadzeniem emisji i wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Brenna,
- rozchody związane z wykupem obligacji zostaną pokryte z dochodów własnych lub przychodów Gminy Brenna,
- obligacje zostaną wykupione w następujących terminach:
 - 1) seria A21 w 2025 roku,
 - 2) seria B21 w 2026 roku,
 - 3) seria C21 w 2027 roku,
 - 4) seria D21 w 2028 roku,
 - 5) seria E21 w 2029 roku,
 - 6) seria F21 w 2030 roku,
 - 7) seria G21 w 2031 roku,

- obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej,
- dopuszcza się możliwość nabycia przez Emitenta obligacji przed terminem wykupu w celu ich umorzenia,
- oprocentowanie obligacji nalicza się od wartości nominalnej i wypłaca w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy,
- oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę.

Opinia o możliwości wykupu obligacji została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Gminy Brenna, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Gminy na 2020 rok, po dokonanych zmianach zakłada:

- dochody ogółem	w kwocie	63.627.941,00 zł,
- przychody ogółem	w kwocie	6.505.000,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- emisji obligacji	w kwocie	6.505.000,00 zł,
- wydatki ogółem	w kwocie	60.679.442,38 zł,
- rozchody ogółem	w kwocie	9.453.499,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- spłaty kredytów	w kwocie	3.122.315,00 zł,
- spłaty pożyczek	w kwocie	6.331.184,00 zł.

Skład uwzględnił przy wydawaniu opinii pisemne wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Rady Gminy i Wójta Gminy Brenna z dnia 12 kwietnia 2021 r. dotyczące deklarowanej konieczności skorygowania kwoty rozchodów o 0,38 zł, wynikającej z zastosowanych zaokrągleń kwot ujętych w budżecie, w celu precyzyjnego zbilansowania budżetu.

Uchwała budżetowa Gminy Brenna podjęta na 2021 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów w kwocie 6.505.000,00 zł. Zaciągane zobowiązanie wyczerpuje ustalony limit.

Budżet Gminy na 2021 rok został przyjęty w uchwałą Nr XXIV/217/21 z dnia 29 marca 2021 r. po przeprowadzeniu procedury związanej z wezwaniem Gminy Brenna do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem

zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, co nastąpiło na mocy uchwały Nr 64/V/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 25 lutego 2021 r. Powodem wystosowanego wezwania był brak możliwości uchwalenia zarówno wieloletniej prognozy finansowej jak i budżetu Gminy na rok 2021, zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wynikało to przede wszystkim z konsekwencji dokonanych w poprzednich latach operacji finansowych związanych ze spłatą kredytu w Mikołowskim Banku Spółdzielczym w Mikołowie w kwocie 5.000.000,00 zł oraz pozyskania przychodów na tę spłatę z pożyczki zaciągniętej z instytucji pozabankowej, tj. BFF S.A Polska, która pozostaje w dalszym ciągu do uregulowania w roku 2021 i generuje dodatkowe wysokie koszty jej obsługi. W odpowiedzi na wystosowane wezwane Rada Gminy Brenna w dniu 4 marca 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/215/21 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021-2022. Przedłożony program postępowania naprawczego został zaopiniowany przez I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 22 marca 2021 r. Skład w uchwale Nr 4200/I/54/2021 zawarł pozytywną opinię o tym programie obwarowując ją jednak bardzo istotnymi zastrzeżeniami, co wskazano w treści uzasadnienia do ww. uchwały.

Uchwała Nr XXIV/222/21 Rady Gminy Brenna z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Brenna oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu jest konsekwencją jednego z podstawowych założeń przyjętego programu postępowania naprawczego, gdyż planowana emisja papierów wartościowych na kwotę 6.505.000,00 zł ma na celu pozyskanie środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, co ma umożliwić w istocie restrukturyzację zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego i zrealizowanie założeń programu postępowania naprawczego.

Budżet Gminy Brenna na 2021 r. został przyjęty z uwzględnieniem ustawowej regulacji zamieszczonej w art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych albowiem Gmina w roku 2021 nie jest w stanie spełnić relacji z art. 243 tej ustawy, co stanowiło główną przesłankę uchwalenia programu postępowania naprawczego. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.

Uchwalony budżet Gminy Brenna na rok 2021 został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Brenna jest uchwała Rady Gminy Brenna Nr XXIV/216/21 z dnia 29 marca 2021 roku w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy

finansowej. Uchwała ta została również podjęta z uwzględnieniem ustawowych regulacji zawartych w ww. art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową obejmuje lata 2021-2031. W wieloletniej prognozie finansowej zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz planowanych do wyemitowania obligacji, których dotyczy niniejsza opinia, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe i wykup obligacji oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), 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 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 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 ww. ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2020-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech 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. Z kolei począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej 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 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400).

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Brenna wynika, że w latach 2021-2031, tj. w okresie, w którym będzie następować emisja i wykup obligacji oraz ponoszenie wydatków związanych z wypłatą oprocentowania relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych kształtować się będzie w następujący sposób:

- w roku 2021 relacja nie jest spełniona z uwagi na realizację programu postępowania naprawczego, co jest usankcjonowane normą zawartą w art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych,
- począwszy od roku 2022 (tj. ostatniego roku objętego tym programem) aż do końca okresu objętego wieloletnią prognozą finansową, tj. do roku 2031, planowane jest zachowanie tej obligatoryjnej relacji, gdyż obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących jej budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące – nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te kształtują się na następujących poziomach:

- w roku 2021 – 22,80 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,75 % (brak spełnienia relacji),
- w roku 2022 – 10,86 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,01 %,
- w roku 2023 – 8,82 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 11,98 %,
- w roku 2024 – 8,51 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,73 %,
- w roku 2025 – 7,71 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,25 %,
- w roku 2026 – 7,84 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,74 %,
- w roku 2027 – 7,52 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,47 %,
- w roku 2028 – 6,32 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,64 %,
- w roku 2029 – 6,23 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,71 %,
- w roku 2030 – 4,71 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,93 %,
- w roku 2031 – 2,50 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,07 %.

Planowana w 2021 roku łączna kwota długu Gminy wynosi 28.770.393,64 zł co stanowi 45,3% planowanych dochodów budżetowych. Skład sygnalizuje również to, iż ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, złożonego na koniec 2020 r. wynika, że kwota zobowiązań według tytułów dłużnych wynosiła 32.487.189,10 zł, co stanowiło aż 53,7% wykonanych dochodów budżetu. Kwota długu wykazywana w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej została określona w oparciu o parametry uchwalonego programu postępowania naprawczego, z uwzględnieniem planowanych aktualnie przychodów i rozchodów budżetowych, co obejmuje również planowaną emisję obligacji.

Wydając pozytywną opinię o możliwości wykupu przez Gminę Brenna obligacji na łączną kwotę 6.505.000,00 zł I Skład Orzekający zgłasza jednak bardzo istotne zastrzeżenia dotyczące planowanej operacji finansowej.

Przed wszystkim Skład podkreśla, że przedmiotowa emisja stanowi jedno z podstawowych założeń uchwalonego programu postępowania naprawczego Gminy Brenna. Celem tego programu

jest przede wszystkim naprawa sytuacji finansowej tej jednostki samorządu terytorialnego i w efekcie odzyskanie przez nią prawnych możliwości uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej zgodnie w wymogami zawartymi w ustawie o finansach publicznych, a w szczególności z zachowaniem relacji określonej w art. 243 tej ustawy. Jednym z najważniejszych zadań w okresie realizacji programu postępowania naprawczego będzie odpowiedzialne i konsekwentne redukcje długu jednostki poprzez szereg działań naprawczych zawartych w przyjętym programie. Dotyczyć to będzie przede wszystkim wymogu konsekwentnego ograniczania wydatków budżetowych, a w szczególności wypracowywania i utrzymywania w kolejnych latach odpowiednich kwot nadwyżek operacyjnych budżetu, pozwalających na niezakłócone i terminowe regulowanie spłat zaciągniętych zobowiązań oraz poszukiwanie ewentualnych możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów budżetowych. Niezbędne będzie również wstrzymanie podejmowania nowych zamierzeń inwestycyjnych, albowiem Gmina nie będzie dysponowała możliwościami ich finansowania a niewykluczona jest również konieczność dalszego ograniczania już zaplanowanych zamierzeń, które znajdują się w wykazie przedsięwzięć.

Skład przypomina również o bezwzględnym wymogu respektowania w bieżącym funkcjonowaniu tej jednostki samorządu terytorialnego ustawowych ograniczeń wynikających z art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych, polegających na tym, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

- 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
- 5) nie może ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego;
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Dodatkowo na sytuację finansową Gminy Brenna istotny wpływ wywierać będzie również sytuacja makroekonomiczna związana z utrzymującym się zagrożeniem epidemicznym i koniecznością podejmowania niezbędnych działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem pandemii Covid-19, wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

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 daty jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk