



Uchwała Nr 4200/I/113/2024

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 15 maja 2024 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Pszczyna obligacji komunalnych na łączną kwotę 33.000.000,00 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk

Członkowie Krystyna Zawiaślak

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości wykupu przez **Gminę Pszczyna** obligacji komunalnych na łączną kwotę 33.000.000,00 zł – z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Gminę Pszczyna została wydana na wniosek Burmistrza Pszczyny Nr FN.I.3022.4.2024 z dnia 23 kwietnia 2024 r. w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Skład uwzględnił ponadto dane zamieszczone w piśmie Zastępcy Burmistrza Pszczyny z dnia 13 maja 2024 r. uzupełniającym ww. wniosek.

Podstawą emisji obligacji komunalnych jest uchwała Rady Miejskiej w Pszczynie Nr LXVIII/853/24 z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych gminy Pszczyna oraz określenia zasad ich zbywania nabywania i wykupu. Uchwała została zmieniona następnie

uchwałą Rady Miejskiej w Pszczynie Nr LXX/880/24 z dnia 18 kwietnia 2024 roku w sprawie zmiany uchwały dotyczącej emisji obligacji komunalnych gminy Pszczyna oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Warunki emisji obligacji określone przez Radę Miejską w Pszczynie są następujące:

1. Gmina Pszczyna wyemituje 33.000 sztuk obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 33.000.000,00 zł,
2. emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do jednego adresata,
3. obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą posiadały formy dokumentu,
4. wierzytelności wynikające z obligacji nie będą zabezpieczone,
5. celem emisji obligacji jest pozyskanie środków na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Pszczyna w wysokości oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek,
6. obligacje mogą zostać dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym,
7. obligacje zostaną wyemitowane w 2024 roku w następujących seriach:
 - 1) seria A24 o wartości 11.000.000,00 zł,
 - 2) seria B24 o wartości 11.000.000,00 zł,
 - 3) seria C24 o wartości 11.000.000,00 zł.
8. cena emisyjna jednej obligacji będzie równa wartości nominalnej,
9. wydatki związane z pokryciem kosztów obsługi emisji obligacji w tym odsetek zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Pszczyna,
10. rozchody związane z wykupem obligacji zostaną pokryte z dochodów własnych budżetu Gminy Pszczyna lub z przychodów budżetu Gminy Pszczyna,
11. obligacje zostaną wykupione w następujących terminach:
 - 1) seria A24 w 2029 roku,
 - 2) seria B24 w 2030 roku,
 - 3) seria C24 w 2031 roku.
12. obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej w następnym dniu roboczym po upływie ostatniego okresu odsetkowego dla obligacji danej serii,
13. dopuszcza się możliwość nabycia przez Emitenta obligacji przed terminem wykupu w celu ich umorzenia,
14. obligacje będą oprocentowane, oprocentowanie obligacji nalicza się od wartości nominalnej i wypłaca w półrocznych okresach liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy,
15. oprocentowanie wypłaca się w następnym dniu roboczym po upływie danego okresu odsetkowego.
16. 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 Pszczyna, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Gminy na 2024 rok, po zmianach zakłada:

– dochody ogółem	w kwocie	367.306.728,71 zł,
– przychody ogółem	w kwocie	33.030.000,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>emisji obligacji</i>	<i>w kwocie</i>	<i>33.000.000,00 zł,</i>
– <i>splaty udzielonej pożyczki</i>	<i>w kwocie</i>	<i>30.000,00 zł</i>
– wydatki ogółem	w kwocie	388.770.521,12 zł,
– rozchody ogółem	w kwocie	11.566.207,59 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
– <i>splaty kredytów</i>	<i>w kwocie</i>	<i>10.355.611,59 zł,</i>
– <i>splaty pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>1.210.596,00 zł.</i>

Uchwała budżetowa Gminy Pszczyna podjęta na 2024 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów oraz emitowanych papierów w wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości 21.463.792,41 zł i zaciągnięte zobowiązanie wyczerpuje ustalony limit oraz limit na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 11.536.207,59 zł.

Budżet na 2024 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy uwzględnieniu uregulowań z art. 9 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 z późn. zm.) i art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.). Do ustalenia powyższej relacji na lata 2024-2025 dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co wynika z art. 6 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). Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje również zachowanie powyższej zasady w kolejnych latach prognozy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Pszczyna jest uchwała Rady Miejskiej w Pszczynie Nr LXVI/823/23 z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pszczyna na lata 2024-2033 wraz z jej późniejszymi zmianami. W wieloletniej prognozie finansowej zostały uwzględnione splaty rat i koszty obsługi pożyczek i kredytów zaciągniętych w latach poprzednich oraz wykup planowanych do wyemitowania obligacji, których dotyczy niniejsza opinia wraz z należnymi odsetkami i dyskontem. Zgodnie z prognozą w okresie

wykupu obligacji budżet Gminy Pszczyna mogą obciążyć ewentualne spłaty wynikające z udzielonego poręczenia wykazanego w poz. 2.1.2 prognozy w wysokości 780.703,69 zł. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe i wykup obligacji oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań oraz potencjalną spłatę poręczenia wraz z odsetkami.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.), 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 ustawy o finansach publicznych oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy 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 ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu - przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2022-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu 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. W przypadku Gminy Pszczyna wskaźnik obliczany jest w oparciu o okres 7-letni zgodnie z wyborem dokonany przez Burmistrza Pszczyny na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji - 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 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 z późn. zm.), art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2400 z późn. zm.), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.), art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1265 z późn. zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 141 z późn. zm.).

W latach 2024-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych, co wynika z 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 z późn. zm.).

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pszczyna wraz ze zmianami wynika, że w latach 2024-2031, tj. w okresie, w którym będzie następować emisja i wykup obligacji oraz ponoszenie wydatków związanych z wypłatą oprocentowania zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te aktualnie wynoszą:

- w roku 2024 – 5,38%, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,22%,
- w roku 2025 – 5,57%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,75%,
- w roku 2026 – 6,73%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,06%,
- w roku 2027 – 5,90%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,76%,
- w roku 2028 – 5,61%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,94%,
- w roku 2029 – 5,55%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,61%,
- w roku 2030 – 5,26%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,68%,
- w roku 2031 – 4,84%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,20%.

Po dokonaniu analizy sytuacji finansowej Gminy Pszczyna Skład Orzekający postanowił wydać pozytywną opinię o możliwości wykupu przez Gminę Pszczyna obligacji komunalnych na łączną kwotę 33.000.000,00 zł, jednakże warunkując ją następującymi zastrzeżeniami:

- Skład sygnalizuje utrzymujący się trend zwiększania się zadłużenia Gminy Pszczyna. Planowana w 2024 roku łączna kwota długu tej jednostki samorządu terytorialnego jest założona w wysokości 104.097.448,14 zł, co aktualnie stanowi 28,4 % planowanych dochodów budżetowych ogółem. Wysokie zadłużenie wraz z rosnącymi kosztami obsługi długu będzie stanowić znaczne obciążenie dla budżetu Gminy Pszczyna w kolejnych latach. Spłaty rat kapitałowych wynoszą 11.566.207,59 zł w 2024 roku, a w latach wykupu obligacji będą wynosić 15.250.000,00 zł;

- duże wątpliwości Składu budzi realistyczność planowania wysokości kwoty nadwyżki operacyjnej budżetu w 2025 r., która wynosi 18.081.657,90 zł, podczas gdy w 2024 roku jest założona na poziomie 2.326.142,95 zł, a tym samym ma nastąpić jej 7-krotny wzrost. Ponadto w latach 2028-2031 zaplanowano nadwyżki operacyjne w wyższych wysokościach, niż najwyższe wykonanie w ostatnich latach, które miało miejsce w 2021 roku i wyniosło 25.851.913,14 zł, co również budzi poważne wątpliwości Składu;

- Skład Orzekający zwraca również uwagę na realistyczność planowania poziomu wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń, w kolejnych latach prognozy. W 2025 roku występuje znaczący spadek kwoty wydatków bieżących na wynagrodzenia o ponad 8%, natomiast w kolejnych latach prognozy zakłada się stały wzrost kwot wynagrodzeń o ok. 1%;
- w 2026 roku występuje niewielka różnica do granicznego wskaźnika spłaty zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych, która wynosi jedynie 0,33%.

Skład wskazuje ponadto na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze zachodzących zmian uwarunkowań prawno-finansowych oraz społeczno-ekonomicznych zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz na konieczność optymalnego, a zarazem ostrożnego zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego, gdyż co należy raz jeszcze podkreślić zaciągane zobowiązania nie mogą zagrażać realizacji zadań publicznych.

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 dnia jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk