

## Uchwała nr 46/2024

### VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 23 lipca 2024 roku

w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Miasto Kielce

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Ewa Midura

Członkowie: Agnieszka Zarębska  
Zbigniew Rękas

po rozpoznaniu w dniu 23 lipca 2024 r. wniosku o wydanie opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych (obligacji komunalnych) w kwocie 52.800.000 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 (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 możliwość wykupu przez Miasto Kielce obligacji komunalnych w kwocie 52.800.000 zł z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.**

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

W dniu 28 czerwca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Kielce dotyczący wydania opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych w kwocie 52.800.000 zł emitowanych z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 13.563.157 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 39.236.843 zł.

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

1. Uchwała Nr LXXXVIII/1695/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2024 rok ze zmianami, w tym w szczególności ze zmianami wynikającymi z uchwały Nr II/25/2024 z dnia 6 czerwca 2024 r.

W powyższej uchwale określone zostały między innymi:

- planowane na 2024 rok przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 52.800.000 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 13.563.157 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 39.236.843 zł,

- rozchody budżetowe przeznaczone na wykup obligacji komunalnych w kwocie 39.236.843 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek,

- deficyt Miasta Kielce w wysokości 30.020.157 zł, który sfinansowany zostanie przychodami pochodzącymi z następujących źródeł:

a) sprzedaż papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, tj. obligacji komunalnych w kwocie 13.563.157 zł,

b) wolne środki, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Miasta wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 1.010.576 zł,

c) niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 15.446.424 zł.

W uchwale budżetowej na 2024 rok (z uwzględnieniem ww. zmiany), określone zostały również limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Kielce w kwocie 13.563.157 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 39.236.843 zł.

Zobowiązanie będące przedmiotem niniejszej opinii uwzględnione zostało zatem w planowanych na 2024 rok przychodach budżetowych oraz w ustalonych na 2024 rok limitach.

2. Uchwała Nr III/56/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2024-2045.

Przedmiotowa emisja obligacji w kwocie 52.800.000 zł uwzględniona została w przychodach i rozchodach wykazanych w ww. uchwale. Przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych zaplanowane na 2024 r. w Wieloletniej Prognozie Finansowej odpowiadają kwotom przychodów zaplanowanych w budżecie Miasta Kielce. W przypadku zrealizowania emisji obligacji będących przedmiotem niniejszej opinii oraz po uwzględnieniu spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań zaplanowanych jako rozchody w 2024 r. dług Miasta Kielce na koniec 2024 r. wyniesie 1.204.461.894 zł, a 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 wyniesie 81,90%. W uchwale Nr III/56/2024 zakłada się więc, że w zakresie kwoty długu spełniona zostanie dyspozycja wynikająca z 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).

Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Kielce potwierdza, że w planowanym okresie spłaty długu, tj. w latach 2023-2045 wskaźniki zadłużenia (uwzględniające wykup opiniowanych obligacji w latach 2032-2042) spełniają wymogi określone w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Należy przy tym zaznaczyć, że w latach 2024-2027 relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu kształtuje się na poziomie zbliżonym do wartości dopuszczalnej (różnica odpowiednio o 0,58 p.p., 0,82 p.p., 0,24 p.p., 0,72 p.p. wg. stanu na dzień 27 czerwca 2024 r.).

W związku z taką sytuacją uzasadnione jest sformułowanie następujących uwag:

- w roku 2024 zaplanowano w WPF wydatki na obsługę długu w kwocie 69.300.000 zł, co stanowi 5,75% w stosunku do kwoty długu planowanej na koniec 2024 r. Z kolei w latach 2025- 2027 poziom tych wydatków w stosunku do kwoty długu planowanego w tych latach wynosi odpowiednio 3,96%, 4,09% oraz 4,16%. Konieczność zwiększenia wydatków na obsługę długu w latach 2025- 2027 w przypadku utrzymania się stawki Wibor na poziomie 2024 roku lub zwiększenia tej stawki może stanowić zagrożenie dla utrzymania prawidłowej relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

- na utrzymanie przez Miasto Kielce prawidłowej relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2024 roku miało wpływ wydłużenie terminu wykupu obligacji w kwocie 12.000.000 zł z roku 2024 na rok 2027. Zmiany terminu wykupu obligacji dokonano na podstawie porozumienia z dnia 3 lipca 2024 r. do umowy z dnia 2 czerwca 2011 r., co wynika z załącznika do

wniosku dotyczącego wydania opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych (doręczonego do tutejszej Izby 5 lipca 2024 r.), przy czym w.w. uchwała WPF w poz. 10.6 zmiany tej nie uwzględnia.

- na spełnienie relacji, o której mowa w art. 9 ust. 2 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) istotny wpływ będzie mieć realizacja nadwyżek operacyjnych na poziomie prognozowanym w latach 2024-2025 w wieloletniej prognozie finansowej. W 2024 r. założono uzyskanie nadwyżki operacyjnej w wysokości 54.908.959 zł. a w roku 2025 w wysokości 123.290.495zł przy wykonanych w latach 2022 i 2023 deficytach operacyjnych (9.462.793 zł i 55.941.095 zł). Niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych na założonym poziomie niekorzystnie wpłynie również na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

3. Uchwała Nr III/57/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Uchwała określa między innymi: wartość emitowanych przez Miasto Kielce w 2024 r. obligacji komunalnych (52.800.000 zł), cel zaciągnięcia tego zobowiązania (sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta Kielce w 2024 roku oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek), serie w jakich obligacje zostaną wyemitowane, okres w jakim zostanie przeprowadzona emisja, termin wykupu (lata 2032-2042) oraz źródło wykupu obligacji, którym będą dochody własne lub przychody budżetu Miasta Kielce.

Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec II kwartału 2024 r. wynika, że Miasto Kielce nie posiada zobowiązań finansowych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, nie zostały one również zaplanowane w uchwale Nr III/56/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. Kwota długu jednostki na dzień 30 czerwca 2024 r. wyniosła 1.192.818.569,32 zł i dotyczyła zobowiązań z tytułu:

- a) wcześniej wyemitowanych obligacji komunalnych, kredytów i pożyczek długoterminowych w łącznej kwocie 1.190.898.736,84 zł,
- b) kredytu krótkoterminowego w rachunku budżetu w kwocie 1.797.189,51 zł przeznaczonego na finansowanie przejściowego deficytu budżetu (przy limicie zobowiązań ten deficyt określonym w w.w. uchwale budżetowej w wysokości 60.000.000 zł)
- c) zobowiązań wymagalnych w kwocie 122.642,97 zł, przy czym zobowiązania wymagalne dotyczyły wadium i kaucji zgromadzonych na rachunku sum depozytowych.

Na podstawie wyżej przedstawionych ustaleń Skład Orzekający stwierdza, że emisja obligacji komunalnych w kwocie 52.800.000 zł oraz ich planowany wykup odpowiadają wymogom prawnym związanym z zaciąganiem tego rodzaju zobowiązania. Wymogi prawne dotyczące zaciągania i spłaty przez jednostki samorządu terytorialnego ww. zobowiązań długoterminowych 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, art. 7 ww. ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, art. 2 pkt 5 oraz art. 32 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2024 r. poz. 708 ze zm.) a także w art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2024 r. poz. 609 ze zm.).

Reasumując: wobec spełnienia przez Miasto Kielce 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 2042) Skład Orzekający zastrzega, że:

- w okresie obejmującym wykup obligacji 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 opiniowane zobowiązanie) określone 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 i parametrów podlegających zmianom. W związku z tym Skład Orzekający podkreśla konieczność stałego monitorowania przez jednostkę prawidłowej realizacji dochodów i wydatków budżetowych w celu zachowania relacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz art. 9 ust. 2 w.w. ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Niezachowanie powyższej relacji może bowiem skutkować ewentualną koniecznością podjęcia przez jednostkę działań naprawczych wynikających z ustawy o finansach publicznych,

- ocena wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych zgodnie z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw dokonana została na dzień wydania niniejszej opinii w odniesieniu do bieżącego roku budżetowego. 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 2024 r. poz. 454) 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). 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 spłaty zaciąganego zobowiązania. W ocenie Składu Orzekającego nie ma możliwości dokonania w sposób pewny długookresowej oceny prowadzącej do wniosku, że zaciągnięcie przedmiotowego długoterminowego zobowiązania nie będzie zagrażać realizacji zadań publicznych przez Miasto Kielce w latach następnych,

- 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 z dnia 7 października 1992 r. 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*