



U c h w a ł a Nr IV / 192 / 2025

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 13 listopada 2025 roku

w sprawie opinii odnośnie możliwości wykupu obligacji w wysokości 3.500.000,00 zł
emitowanych przez Gminę Burzenin

Po rozpatrzeniu dokumentów przedłożonych przez Gminę Burzenin w sprawie możliwości wykupu obligacji na kwotę 3.500.000,00 zł, emitowanych w celu sfinansowania spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz planowanego deficytu budżetu Gminy Burzenin w 2025 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Joanna Pączek - przewodniczący
2. Zofia Dolewka - członek
3. Paweł Dobrzyński - członek

działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2025 roku, poz. 1483) oraz art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2025 r., poz. 7)

p o s t a n o w i ł:

wydać opinię **pozytywną** w przedmiocie możliwości wykupu obligacji przez Gminę Burzenin w kwocie 3.500.000,00 zł, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

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

W dniu 31 października 2025 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Wójta Gminy Burzenin o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji w kwocie 3.500.000,00 zł, emitowanych w celu sfinansowania spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz planowanego deficytu budżetu Gminy Burzenin w 2025 roku.

Skład Orzekający wydał przedmiotową opinię w oparciu o następujące dokumenty:

- uchwałę nr IX/48/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 19 grudnia 2024 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Burzenin wraz z jej zmianami,
- uchwałę nr IX/49/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 19 grudnia 2024 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Burzenin na 2025 rok wraz z jej zmianami,
- uchwałę nr XVI/103/2025 Rady Gminy Burzenin z dnia 15 października 2025 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- wniosek z dnia 31 października 2025 roku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji na kwotę 3.500.000,00 zł,

Skład Orzekający ustalił, co następuje:

W budżecie Gminy Burzenin, po dokonanych zmianach w 2025 roku, planowane dochody budżetu kształtują się na poziomie 47.395.752,69 zł, a wydatki w wysokości 50.880.343,36 zł. Deficyt budżetu wynosi 3.484.590,67 zł i zostanie pokryty przychodami z tytułu planowanych do wyemitowania obligacji.

Przychody budżetu zaplanowano w kwocie 3.588.060,27 zł, w tym:

- emisja papierów wartościowych na kwotę 3.500.000,00 zł,
- niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 88.060,27 zł.

Rozchody zaplanowano w wysokości 103.469,60 zł, które zostaną sfinansowane z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 88.060,27 zł oraz z emisji obligacji w kwocie 15.409,33 zł.

Opiniowana emisja papierów wartościowych mieści się w ustalonym (zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt. 6 ustawy o finansach publicznych), w § 3 uchwały IX/49/2024 Rady Gminy Burzenin z dnia 19 grudnia 2024 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Burzenin na 2025 rok, który został zmieniony przez § 2 uchwały XVII/105/2025 Rady Gminy Burzenin z dnia 28 października 2025 roku, limicie zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz

emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu (5.070.000,00 zł) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (22.000 zł).

Rada Gminy Burzenin w dniu 15 października 2025 roku podjęła uchwałę nr XVI/103/2025 w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Z treści ww. uchwały wynika, że Rada Gminy postanowiła wyemitować 3.500 obligacji o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 3.500.000,00 zł.

Obligacje wyemitowane zostaną w 2025 roku w 3 seriach o łącznej wartości 3.500.000,00 zł. W uchwale wskazano, że celem emisji obligacji jest sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w 2025 roku w kwocie 3.484.590,67 zł oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 15.409,33 zł.

Zgodnie z postanowieniami uchwały emisja obligacji zostanie dokonana poprzez skierowanie propozycji nabycia obligacji do jednego adresata. Obligacje nie będą zabezpieczone. Cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej (1.000,00 zł). Rozchody i wydatki związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji oraz wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych lub przychodów Gminy Burzenin.

Z uchwały Rady Gminy Burzenin nr XVI/103/2025 wynika również, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych liczonych od daty emisji, z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać maksymalnie dwanaście miesięcy. Obligacje wykupione zostaną w latach:

- 2029 seria A25 wartość wykupu wyniesie 200.000,00 zł (200 szt. x 1.000 zł),
- 2030 z każdej obligacji serii B25 zostanie wykupione 90 zł, wartość wykupu wyniesie 108.000 zł (1.200 szt. x 90 zł),
- 2031 z każdej obligacji serii B25 zostanie wykupione 90 zł, wartość wykupu wyniesie 108.000 zł (1.200 szt. x 90 zł),
- 2032 z każdej obligacji serii B25 zostanie wykupione 170 zł, wartość wykupu wyniesie 204.000 zł (1.200 szt. x 170 zł),
- 2033 z każdej obligacji serii B25 zostanie wykupione 215 zł, wartość wykupu wyniesie 258.000 zł (1.200 szt. x 215 zł),

- 2034 z każdej obligacji serii B25 zostanie wykupione 205 zł, wartość wykupu wyniesie 246.000 zł (1.200 szt. x 205 zł),
- 2035 z każdej obligacji serii B25 zostanie wykupione 230 zł, wartość wykupu wyniesie 276.000 zł (1.200 szt. x 230 zł),
- 2036 z każdej obligacji serii C25 zostanie wykupione 190 zł, wartość wykupu wyniesie 399.000 zł (2.100 szt. x 190 zł),
- 2037 z każdej obligacji serii C25 zostanie wykupione 220 zł, wartość wykupu wyniesie 462.000 zł (2.100 szt. x 220 zł),
- 2038 z każdej obligacji serii C25 zostanie wykupione 280 zł, wartość wykupu wyniesie 588.000 zł (2.100 szt. x 280 zł),
- 2039 z każdej obligacji serii C25 zostanie wykupione 310 zł, wartość wykupu wyniesie 651.000 zł (2.100 szt. x 310 zł).

W uchwale Rady Gminy Burzenin w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu dopuszczono możliwość wykupu przez Gminę Burzenin obligacji przed terminem wykupu w celu umorzenia (§ 4 ust. 3 uchwały).

Na podstawie przedłożonych materiałów oraz danych wynikających z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Burzenin stwierdzono, że obciążenie budżetu Gminy w latach, na które przypada wykup obligacji (2029-2039), jak również w pozostałych latach objętych wieloletnią prognozą finansową Gminy, nie przekracza określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych wskaźnika spłat.

W latach wykupu obligacji, a także w pozostałych latach objętych wieloletnią prognozą finansową, zachowana również zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Gmina Burzenin planuje uzyskanie w 2025 roku nadwyżki operacyjnej w kwocie 1.929.948,86 zł. W kolejnych latach Gmina prognozuje osiągnięcie wysokich nadwyżek operacyjnych na poziomie od 1.757.200 zł w 2026 roku do 4.027.700 zł w 2039 roku. Podkreślić należy, że w 2024 roku jednostka zrealizowała dochody bieżące w kwocie wyższej od wydatków bieżących jedynie o 145.961,03 zł, z kolei uzyskane w 2023 roku dochody bieżące były mniejsze od wydatków bieżących o 304.153,53 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że mając na względzie wielkość uzyskanej nadwyżki operacyjnej w 2024 roku oraz deficyt operacyjny wygenerowany w 2023 roku, uzyskanie nadwyżki operacyjnej w 2025 roku oraz w kolejnych latach objętych WPF wymagało

będzie niezwykle konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

Skład Orzekający wskazuje również na rosnący udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach bieżących, który stanowi w 2025 roku 50,29%, a w kolejnych latach udział ten stale się zwiększa i w ostatnim roku prognozy (2039) osiąga poziom 76,33%. W 2025 roku Gmina Burzenin założyła wzrost wynagrodzeń na poziomie 5,36%, w 2026 roku – 7,52%, a w kolejnych latach 6,4% poza rokiem 2039, w którym założono zwiększenie o 5,99%. W ocenie Składu Orzekającego wysoki poziom wydatków na wynagrodzenia w stosunku do wydatków bieżących ma istotny wpływ na kształtowanie się nadwyżek operacyjnych w latach objętych WPF i zwiększa ryzyko związane z wypracowaniem tych nadwyżek na zakładanym poziomie.

Z prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej wynika, że dług Gminy Burzenin na koniec 2025 roku kształtować się będzie na poziomie 23.978.917,71 zł. Na koniec 2026 roku prognozowana kwota długu jedynie nieznacznie się zmniejszy i wyniesie 23.840.408,71 zł. Zgodnie z art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w latach 2024-2029 (...) prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekroczyć 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Wskazać należy, że wskaźnik ten (obliczony na dzień złożenia wniosku) dla Gminy Burzenin wynosił 70,68% w 2025 roku i 67,10% w 2026 roku. Przywołana powyżej reguła określona w art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na dzień złożenia wniosku pozostaje spełniona. Nie mniej jednak Skład Orzekający wskazuje, że konsekwencją wysokiego poziomu zadłużenia jest wygenerowanie wysokich kosztów jego obsługi.

Prognozowane przez Gminę Burzenin wydatki bieżące na obsługę zadłużenia w 2025 roku zostały zaplanowane w kwocie 1.111.680,00 zł, a w 2026 roku w kwocie 1.199.978,79 zł. Wydatki z tego tytułu są istotną częścią wydatków bieżących, bowiem w 2025 roku stanowią one 3,11% ogółu planowanych wydatków bieżących, natomiast w 2026 roku aż 3,19% prognozowanych wydatków bieżących, a 2027 roku

prognozowane są w kwocie 1.039.724,10 zł, co stanowi 2,72% prognozowanych wydatków bieżących. Zgodnie z przyjętymi w WPF założeniami w kolejnych latach koszty obsługi zadłużenia sukcesywnie maleją, niemniej jednak pozostają wysokie i w latach 2028-2031 każdorazowo przekraczają kwotę 700.000 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że wysoki poziom kosztów obsługi zadłużenia ma istotny wpływ na kształtowanie się nadwyżek operacyjnych w latach objętych WPF i zwiększa ryzyko związane z wypracowaniem tych nadwyżek na zakładanym poziomie. Zdolność do wypracowania nadwyżek operacyjnych, a także wielkości tych nadwyżek mają decydujące znaczenie w zakresie możliwości realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego przedsięwzięć inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Dodatkowo Skład Orzekający zauważa, że od 2027 roku do końca okresu objętego prognozą wysokość rozchodów z tytułu rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji kształtuje się w przedziale 1.503.469,60 zł – 2.151.000,00 zł.

Z konstrukcji budżetu Gminy Burzenin wynika, że w 2025 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu zostanie sfinansowana z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz przychodami z emisji obligacji. Począwszy od 2026 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu publicznego zostanie sfinansowana z planowanych nadwyżek budżetowych, które de facto powstaną z planowanych do uzyskania nadwyżek operacyjnych.

Pomimo sformułowania powyższych uwag, Skład Orzekający ocenia, że Gmina Burzenin będzie miała możliwość wykupu obligacji. Podkreślić należy jednak, że wykazane w wieloletniej prognozie finansowej wskaźniki, ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji dochodów, jak również utrzymania poziomu wydatków oraz osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych. Zdaniem Składu Orzekającego, jednostka winna na bieżąco monitorować wszystkie czynniki wpływające na sytuację finansową Gminy, jak również analizować zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w aspekcie wykonanych i prognozowanych wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W sytuacji wystąpienia nowych okoliczności, mających wpływ na realizację założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, niezbędne może być dokonywanie korekt prognozowanych wielkości.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.