

(112)

<b>Urząd Gminy Turawa</b> <b>Biuro Obsługi Interesanta</b>	
d.d.z. 4589/2024	
Wpłynęło	2024 -07- 25
Ilość załączników	.....
Podpis	.....

## Dokument elektroniczny

---

### Miejsce i data sporządzenia dokumentu

2024-07-17

### Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu  
45-052 Opole  
Oleska 19A  
Województwo: Opolskie  
Powiat: Opole  
NIP: 7541136950

### Dane adresata

Urząd Gminy Turawa  
46-045 Turawa  
Opolska 39c  
Województwo: Opolskie  
Powiat: opolski  
NIP: 7541872821  
REGON: 000552136

## Uchwała rozstrzygnięcie

Znak sprawy: NA.I-4211-17-30/2024

W załączniku przekazuję dokumenty.

### Załączniki:

1. [Uchwała - rozstrzygnięcie w całości znak sprawy NA.I-4211-17-30,2024 Kolegium Regionalnej .zip](#)
2. [Pismo przewodnie.pdf](#) - Pismo przewodnie
3. [Uchwała - rozstrzygnięcie w całości znak sprawy NA.I-4211-17-30,2024 Kolegium Regionalnej .pdf](#)

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:  
2024-07-24T19:10:58.839Z

---

### Podpis elektroniczny



# Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

45-052 Opole  
ul. Oleska 19a  
NIP 754-11-36-950  
REGON 530617411

Elektronicznie podpisany przez:  
Grzegorz Czarnocki

dnia 24 lipca 2024 r.

tel.: 77 453 86 36

77 443 18 70

tel/fax: 77 453 73 68

e-mail: rio@rio.opole.pl www: rio.opole.pl

Opole, 24 lipca 2024 r.

NA.I-4211-17-30/2024

**Rada Gminy**

**Turawa**

**Wójt Gminy**

**Turawa**

W załączeniu przekazuję uchwałę nr 17/30/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 17 lipca 2024 r. w sprawie ***Uchwały nr IV/18/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Turawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.***

**Prezes**

Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Opolu

*Grzegorz Czarnocki*



# Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

45-052 Opole  
ul. Oleska 19a  
NIP 754-11-36-950  
REGON 530617411

Elektronicznie podpisany przez:  
Grzegorz Czarnocki  
dnia 24 lipca 2024 r.  
tel. 77 453 86 36  
77 443 18 70  
tel/fax: 77 453 73 68

e-mail: rio@rio.opole.pl www: rio.opole.pl

Opole, 24 lipca 2024 r.

NA.I-4211-17-30/2024

**Rada Gminy  
Turawa  
Wójt Gminy  
Turawa**

W załączeniu przekazuję uchwałę nr 17/30/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 17 lipca 2024 r. w sprawie ***Uchwały nr IV/18/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Turawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.***

**Prezes**  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Opolu

*Grzegorz Czarnocki*

# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

## Uchwała nr 17/30/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu  
z dnia 17 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

### orzeka nieważność

Uchwały Nr IV/18/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Turawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu z powodu naruszenia art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 3, 4 i 6, art. 226 ust. 1 pkt 4, 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity - Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

### Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 2 lipca 2024 r. doręczono uchwałę Nr IV/18/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Turawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, przywołując w podstawie prawnej powołanej uchwały legitymację art. 18 ust.2 pkt 9 lit "b" oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity - Dz.U. z 2024 r. poz .609 ze zm.), art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity - Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), art. 2 pkt 5 i art. 33 pkt 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (tekst jednolity - Dz. U. z 2022 r. poz. 2244 ze zm.). Rada Gminy Turawa postanowiła m.in.:

*§ 1. Gmina Turawa wyemituje obligacje komunalne w łącznej liczbie 5 500 (słownie: pięć tysięcy pięćset) sztuk o wartości nominalnej 1 000,00 zł (słownie: jeden tysiąc złotych) każda, o łącznej wartości nominalnej 5 500 000,00 zł (słownie: pięć milionów pięćset tysięcy złotych).*

*§ 2. 1. Cena emisyjna jednej obligacji będzie równa wartości nominalnej jednej obligacji - 1 000,00 zł (jeden tysiąc złotych).*

(...)

*§ 3. Obligacje zostaną wyemitowane w 2024 oraz w 2025 roku w następujących seriach:*

*1. Seria A24 na kwotę 1 100 000,00 zł,*

2. Seria B24 na kwotę 1 100 000,00 zł,
3. Seria C24 na kwotę 1 100 000,00 zł,
4. Seria D24 na kwotę 1 100 000,00 zł,
5. Seria E24 na kwotę 1 100 000,00 zł.

§ 4. Celem emisji obligacji jest pozyskanie środków finansowych i przeznaczenie ich na sfinansowanie planowanych inwestycji w Gminie Turawa.

(...)

§ 7. Wykup obligacji nastąpi zgodnie z poniższym harmonogramem:

1. W 2025 r. wykupione zostaną obligacje serii A24,
2. W 2026 r. wykupione zostaną obligacje serii B24,
3. W 2027 r. wykupione zostaną obligacje serii C24,
4. W 2028 r. wykupione zostaną obligacje serii D24,
5. W 2029 r. wykupione zostaną obligacje serii E24.

(...)

§ 10. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Turawa.

§ 11. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W posiedzeniu Kolegium brał udział przedstawiciel gminy prawidłowo zawiadomionej (Skarbnik Gminy Turawa), który przedstawił okoliczności związane z podjęciem przedmiotowej uchwały.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy dotyczących emitowania

obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta. Ogólne zasady emisji, zmiany warunków emisji, zbywania, nabywania i wykupu obligacji unormowane zostały w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (tekst jednolity - Dz. U. z 2024 r. poz. 708).

W myśl art. 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 91 ust. 1 tej ustawy).

Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym przychodów zwrotnych z tytułu emisji obligacji, kredytów i pożyczek, nierozzerwalnie związane jest z budżetem jednostki oraz z wieloletnią prognozą finansową. To w budżecie jednostki określa się: deficyt budżetu i źródła jego finansowania, łączną kwotę przychodów (wśród których znajdują się emitowane obligacje), łączną kwotę rozchodów, limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych obligacji (art. 212 ust. 1 pkt 3, 4, 5 i 6 ustawy o finansach publicznych). Natomiast w wieloletniej prognozie finansowej, która winna być realistyczna, określa się dla każdego roku objętego prognozą m.in. sposób sfinansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty (art. 226 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 ustawy o finansach publicznych).

Badaną uchwałą w sprawie emisji obligacji Rada Gminy Turawa określiła zasady ich zbywania, nabywania i wykupu, stanowiąc o wyemitowaniu obligacji na łączną kwotę 5 500 000,00 zł w łącznej liczbie 5 500 sztuk o wartości nominalnej 1 000,00 zł każda (§ 1 uchwały). W § 3 uchwały Rada zdecydowała, że obligacje zostaną wyemitowane w 2024 oraz w 2025 roku następujących seriach:

1. Seria A24 na kwotę 1 100 000,00 zł,
2. Seria B24 na kwotę 1 100 000,00 zł,
3. Seria C24 na kwotę 1 100 000,00 zł,
4. Seria D24 na kwotę 1 100 000,00 zł,
5. Seria E24 na kwotę 1 100 000,00 zł.

W § 4 uchwały Rada Gminy wskazała, że celem emisji obligacji jest pozyskanie środków finansowych i przeznaczenie ich na sfinansowanie planowanych inwestycji w Gminie Turawa.

Zgodnie z § 7 uchwały wykup obligacji nastąpi zgodnie z harmonogramem w latach 2025-2029.

W budżecie Gminy Turawa na rok 2024, po zmianach wprowadzonych uchwałą Nr IV/16/2024 Rady Gminy z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany budżetu na 2024 r., zaplanowano przychody w łącznej wysokości 4 593 636,77 zł, z tego:

- przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w kwocie 3 300 000,00 zł,
- przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) w kwocie 1 006 350,60 zł,
- przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielanych ze środków publicznych (§ 951) w kwocie 70 000,00 zł,
- przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 217 286,17 zł.

W związku z dokonanymi zmianami w budżecie, Rada Gminy w § 3 uchwały Nr IV/16/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. ustaliła deficyt w kwocie 3 043 640,77 zł i wskazała, że źródłem jego pokrycia będą przychody z emisji papierów wartościowych w kwocie 2 037 290,17 zł oraz z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, wynikającej z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 1 006 350,60 zł; w § 5 zaktualizowała limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz obligacji do wysokości 6 000 000,00 zł.

Z analizy załącznika Nr 1 do uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Turawa (po zmianach wprowadzonych uchwałą Nr IV/17/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej) wynika natomiast, że przychody budżetu na 2024 r. ustalono w wysokości 4 593 636,77 zł, w tym przychody z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w wysokości 3 517 286,17 zł, z czego na pokrycie deficytu budżetu przeznaczono kwotę 2 037 290,17 zł. Powyższe wielkości pozostają w korelacji z wielkościami określonymi w budżecie Gminy (ze zmianami). W załączniku Nr 1 do uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej (ze zmianami) Rada Gminy zaplanowała przychody budżetu m.in. na 2025 rok w wysokości 2 270 000,00 zł, w tym przychody z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w wysokości 2 200 000,00 zł, z czego na pokrycie deficytu budżetu przeznaczono kwotę 720 004,00 zł.

Odnosząc się do przedstawionego stanu faktycznego Kolegium zauważa, iż w uchwale Nr IV/18/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. Rada Gminy postanowiła, że obligacje zostaną wyemitowane w 2024 i 2025 roku, jednakże nie wskazała kwot, na jakie zostaną wyemitowane obligacje w poszczególnych latach. Z wypowiedzi Skarbnika Gminy wynika, iż *„zaciągnięcie tych transz zostało określone i rozpisane w wpf, dlatego to pominęliśmy (...), w pierwszej wersji uchwały całe 5 500 000 zł miało zostać wyemitowane w 2024 r., stąd też nie zostało to poprawione.”*

Kolegium wskazuje na rozbieżności pomiędzy kwotami spłat zobowiązań z tytułu emisji obligacji wynikającymi z uchwały Nr IV/18/2024 a wielkościami rozchodów oraz kwoty długu w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Turawa. Pomimo planowanego w latach 2025-2029 wykupu obligacji (§ 7 uchwały Nr IV/18/2024), Gmina nie ujęła spłaty tego zobowiązania w prognozie kwoty długu w latach 2028-2029, bowiem wieloletnią prognozę finansową wraz z prognozą kwoty długu Gmina Turawa sporządziła tylko na lata 2024-2027. Powyższe znajduje potwierdzenie w wypowiedzi Skarbnika, który podniósł, iż *„należało rozszerzyć wpf o 2 lata, zabrakło mi doświadczenia i wiedzy [...]. Kierowałam się tym, że Rada Gminy podjęła uchwałę na dany rok i na 3 kolejne lata [...], nie zorientowałam się, że należało jeszcze te 2 lata uzupełnić.”*

Kolegium zwraca uwagę, iż stosownie do brzmienia art. 226 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa określa dla każdego roku objętego prognozą kwotę przychodów i rozchodów budżetu z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, a także kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych z tym, że prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (art. 227 ustawy o finansach publicznych). Zatem, planując zaciągnąć zobowiązanie z tytułu emisji obligacji na kwotę 5 500 000,00 zł oraz jego spłatę w latach 2025-2029, Gmina Turawa winna uwzględnić w wieloletniej prognozie finansowej całą kwotę długu z tego tytułu ze wskazaniem sposobu sfinansowania jego spłaty oraz uwzględnić rozchody związane z wykupem tych obligacji w całym okresie przypadającym do spłaty planowanego do zaciągnięcia zobowiązania.

Ponadto Kolegium stwierdza, iż w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, którą postanowiono o emisji obligacji przez Gminę Turawa na łączną kwotę 5 500 000,00 zł, przywołano art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zauważyć przy tym należy, że w budżecie Gminy na 2024 r. (po zmianach dokonanych uchwałą Nr IV/16/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r.) zaplanowano deficyt w kwocie 3 043 640,77 zł, który będzie pokryty m.in. przychodami z emisji papierów wartościowych w kwocie 2 037 290,17 zł. Natomiast z wieloletniej prognozy finansowej (po zmianach dokonanych uchwałą Nr IV/17/2024 z 26 czerwca 2024 r.) wynika, że planowany deficyt będzie sfinansowany przychodami z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w roku 2024 w wysokości 2 037 290,17 zł, a w roku 2025 w kwocie 720 004,00 zł.



Zdaniem Kolegium, treść uchwały Nr IV/18/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. w zakresie przychodów z tytułu emisji obligacji wskazuje na brak spójności z wielkościami przychodów określonymi w budżecie Gminy Turawa (ze zmianami) oraz w wieloletniej prognozie finansowej (ze zmianami).

Kolegium wskazuje, że zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym przychodów zwrotnych z tytułu emisji obligacji, kredytów i pożyczek, nierozdzielnie związane jest z budżetem jednostki oraz z wieloletnią prognozą finansową i winno znaleźć odzwierciedlenie w wielkościach określonych w powyższych uchwałach Rady Gminy. Kolegium stwierdza, iż uchwała Nr IV/18/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Turawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu została podjęta z istotnym naruszeniem art. 89 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 3, 4 i 6, art. 226 ust. 1 pkt 4, 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium**

**Grzegorz Czarnocki**