

Uchwała Nr 4200/I/126/2020

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 20 lipca 2020 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Cieszyn obligacji komunalnych na łączną kwotę 30.000.000,00 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Bernadeta Dziędziak

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości wykupu przez **Gminę Cieszyn** obligacji komunalnych na łączną kwotę 30.000.000,00 zł – **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości wykupu obligacji przez Gminę Cieszyn została wydana na wniosek Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 29 czerwca 2020 roku (Nr Fn.I.-3022/01/06/2020) w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązań. Podstawą emisji obligacji jest uchwała Rady Miejskiej Cieszyna Nr XIX/221/20 z dnia 25 czerwca 2020 roku w sprawie emisji obligacji oraz

określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Warunki emisji obligacji określone przez Radę Miejską Cieszyna są następujące:

- Gmina wyemituje 30.000 sztuk obligacji komunalnych o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 30.000.000,00 zł,
- emisja obligacji nastąpi propozycją nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów w liczbie mniejszej niż 150 osób,
- obligacje będą obligacjami na okaziciela i nie będą zabezpieczone,
- obligacje mogą zostać dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do ASO (Alternatywny System Obrotu),
- środki uzyskane z emisji obligacji zostaną przeznaczone w latach 2020-2021 na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, związanego z wydatkami inwestycyjnymi, w tym na sfinansowanie wkładu własnego w wysokości 20.000.000,00 zł oraz na wyprzedzające finansowanie realizowanych projektów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w wysokości 10.000.000,00 zł,
- obligacje zostaną wyemitowane w 2020 roku i 2021 roku,
- w roku 2020 roku wyemitowane zostaną następujące serie obligacji:
 - 1) seria A20 o wartości 2.500.000,00 zł,
 - 2) seria B20 o wartości 2.200.000,00 zł,
 - 3) seria C20 o wartości 2.500.000,00 zł,
 - 4) seria D20 o wartości 4.300.000,00 zł,
 - 5) seria E20 o wartości 3.000.000,00 zł,
- w roku 2021 roku wyemitowane zostaną następujące serie obligacji:
 - 1) seria A21 o wartości 3.000.000,00 zł,
 - 2) seria B21 o wartości 3.000.000,00 zł,
 - 3) seria C21 o wartości 3.000.000,00 zł,
 - 4) seria D21 o wartości 3.000.000,00 zł,
 - 5) seria E21 o wartości 3.500.000,00 zł,
- cena emisyjna obligacji będzie równa wartości nominalnej,
- wydatki i rozchody związane z przeprowadzeniem emisji, wykupem obligacji i wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych budżetu Gminy Cieszyn w latach 2020-2035,
- obligacje zostaną wykupione w następujących terminach:
 - 1) seria A20 w 2026 roku,

- 2) seria B20 w 2027 roku,
- 3) seria C20 w 2028 roku,
- 4) seria D20 w 2029 roku,
- 5) seria E20 w 2030 roku,
- 6) seria A21 w 2031 roku,
- 7) seria B21 w 2032 roku,
- 8) seria C21 w 2033 roku,
- 9) seria D21 w 2034 roku,
- 10) seria E21 w 2035 roku,

- obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej,
- dopuszcza się możliwość wykupu przez Gminę Cieszyn obligacji dowolnej serii lub jej części 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 Cieszyn, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Gminy na 2020 rok, po zmianach zakłada:

- dochody ogółem	w kwocie	211.858.426,44 zł,
- przychody ogółem	w kwocie	24.836.157,13 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- emisji obligacji	w kwocie	14.500.000,00 zł,
- zaciąganych kredytów	w kwocie	7.695.773,46 zł,
- zaciąganych pożyczek	w kwocie	183.400,00 zł,
- spłat pożyczek	w kwocie	700.000,00 zł,
- wolnych środków	w kwocie	1.756.983,67 zł,
- wydatki ogółem	w kwocie	227.994.583,57 zł,
- rozchody ogółem	w kwocie	8.700.000,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		

- | | | |
|-------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| - <i>spląty kredytów i pożyczek</i> | <i>w kwocie</i> | <i>8.000.000,00 zł,</i> |
| - <i>udzielanych pożyczek</i> | <i>w kwocie</i> | <i>700.000,00 zł.</i> |

Uchwała budżetowa Gminy Cieszyn podjęta na 2020 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 30.000.000,00 zł oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 10.000.000,00 zł, w których mieści się zaciągane zobowiązanie.

Budżet na 2020 rok 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. Tę zasadę równoważenia budżetu przyjęto również na rok 2021. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana przewiduje również zachowanie od 2022 roku zasady, według której planowane wydatki bieżące nie są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 powyższej ustawy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Cieszyn jest uchwała Rady Miejskiej Cieszyna Nr XIV/149/19 z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Cieszyna na lata 2020-2033 wraz z jej zmianami. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową po zmianach obejmuje lata 2020-2035. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spląty rat i koszty obsługi zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia pożyczek i kredytów 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 spląty raty kapitałowe i wykup obligacji oraz w prognozowanych 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 spląt 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 spląt 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 oraz w 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. 374 z późn. zm.). 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.

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Cieszyn wynika, że w latach 2020-2035, 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 roku o finansach publicznych gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane 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 aktualnie wynoszą:

- w roku 2020 – 4,29 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,14 %,
- w roku 2021 – 3,80 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,88 %,
- w roku 2022 – 3,41 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,11 %,
- w roku 2023 – 4,20 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,35 %,
- w roku 2024 – 3,93 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,11 %,
- w roku 2025 – 3,49 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,23 %,
- w roku 2026 – 3,92 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,11 %,
- w roku 2027 – 3,72 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,41 %,
- w roku 2028 – 3,53 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 12,75 %,
- w roku 2029 – 2,82 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 14,62 %,
- w roku 2030 – 2,66 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 16,19 %,
- w roku 2031 – 2,55 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 17,57 %,
- w roku 2032 – 2,49 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 18,58 %,
- w roku 2033 – 2,39 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 19,21 %,

- w roku 2034 – 2,27 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 19,49 %,
- w roku 2035 – 2,16 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 19,35 %.

W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową Gmina stosuje wyłączenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w spłacie długu oraz jego obsłudze w latach 2022-2032. Z przepisu art. 243 ust. 4 ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot, lub kwoty związanej z niespełnieniem warunków, o których mowa ust. 3 lub 3a art. 243 ustawy. Niezbędne zatem jest posiadanie przez Gminę stosownych umów o dofinansowanie i spełnienie innych warunków wyłączeń ustawowych.

Skład przy wydawaniu niniejszej pozytywnej opinii zmuszony jednak został do sformułowania zastrzeżeń, albowiem analizując aktualną uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Cieszyna ponownie zauważył, że przy planowaniu poziomów dochodów bieżących utrzymano ich bardzo znaczne wzrosty o 3,5-4,5% w całym okresie prognozy, natomiast poziomy wzrost wydatków bieżących wynoszą jedynie 1,5-2%. Przynosi to w skutkach znaczne wzrosty kwot nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach, co powoduje w efekcie bardzo wysoki poziom nadwyżki, sięgający ponad 44 mln zł. Taki prognozowany poziom nadwyżki operacyjnej, w ocenie Składu, wydaje się bardzo mało prawdopodobny. Zostało to wyraźnie zasygnalizowane w opinii I Składu Orzekającego Nr 4200/I/237/2019 z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Cieszyna projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Cieszyna. Dodatkowo należy podkreślić, że realizacja wysokich nadwyżek operacyjnych przez Gminę w kolejnych latach jest bardzo ważna, ze względu na utrzymujące się znaczne planowane kwoty spłat zobowiązań. Realizacja założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej ma bardzo istotny wpływ na spełnienie relacji z art. 243 o finansach publicznych, a zatem również na możliwość wykupu emitowanych obligacji.

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