



Uchwała Nr 53/O/2019  
Składu Orzekającego Nr 13  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy  
z dnia 15.11.2019 roku.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu emitowanych obligacji komunalnych.

Skład Orzekający Nr 13 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 października 2019 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania w osobach:

- Przewodniczący - Jan Sieklucki  
Członkowie: - Halina Strzelecka  
- Karol Bednarek

działając na podstawie art. 13 pkt 1 i 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) po rozpoznaniu przedłożonego przez Burmistrza Nieszawy wniosku o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Miejską Nieszawa obligacji komunalnych na łączną kwotę 1.000.000,00 zł, których zamiar i cel określono w uchwale Nr XIII-630/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 6 listopada 2019 roku, po zapoznaniu się z Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Nieszawa na lata 2019 – 2031 uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje z uwagami zawartymi w uzasadnieniu możliwość wykupu wnioskowanej w 2019 roku emisji obligacji komunalnych na łączną kwotę 1.000.000,00 zł.

Wnioskowana emisja obligacji zostanie przeznaczona:

- 1) w 2019 roku w kwocie 500.000,00 zł na:
  - finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w związku z realizacją zadań majątkowych w kwocie 240.732,00 zł, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
  - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki w kwocie 259.268,00 zł,
- 2) w 2020 r. w kwocie 500.000,00 zł na:
  - finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w związku z realizacją zadań majątkowych w kwocie 240.732,00 zł, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
  - na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki w kwocie 259.268,00 zł.

## § 2

Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

## § 3

Od niniejszej opinii służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

### Uzasadnienie

Burmistrz Nieszawy pismem nr Fn. 3235-13/2019 z dnia 6 listopada 2019 roku wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Miejską Nieszawa obligacji komunalnych na łączną kwotę 1.000.000,00 zł. Uzyskane środki zostaną przeznaczone:

- ✓ w 2019 roku w kwocie 500.000,00 zł na:
  - finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w związku z realizacją zadań majątkowych w kwocie 240.732,00 zł, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
  - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki w kwocie 259.268,00 zł,
- ✓ w 2020 r. w kwocie 500.000,00 zł na:
  - finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w związku z realizacją zadań majątkowych w kwocie 240.732,00 zł, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
  - na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki w kwocie 259.268,00 zł.

Skład Orzekający Nr 13 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy badając zamiar emisji obligacji co do zgodności z prawem oraz w zakresie zdolności emitenta do ich wykupu oparł się na następującej dokumentacji:

- 1) Uchwale Nr XIII-68/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 6 listopada 2019 roku, zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na 2019 rok,
- 2) Uchwale Nr XIII-69/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 6 listopada 2019 roku w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- 3) Uchwale Nr XIII-67/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 6 listopada 2019 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr V-34/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 stycznia 2019 w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Nieszawa na lata 2019 – 2029.

Analiza powyższych dokumentów pozwala ustalić, co następuje:

1. Strona formalno - prawna ww. uchwał nie budzi zastrzeżeń.

W uchwale zmieniającej budżet Gminy Miejskiej Nieszawa na 2019 rok (na dzień złożenia wniosku) zaplanowano dochody w wysokości 8.619.628,18 zł, wydatki w wysokości 8.914.768,18 zł oraz deficyt budżetu w wysokości 295.140,00 zł. Deficyt ten, zgodnie ze wskazaniem Rady planuje się sfinansować przychodami z emisji obligacji komunalnych w kwocie 240.732,00 zł oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 54.408,00 zł.

Przychody zaplanowano w wysokości 554.408,00 zł w tym: z tytułu sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 500.000,00 zł oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 54.408,00 zł. Rozchody zaplanowano w wysokości 259.268,00 zł z przeznaczeniem na spłatę zaciągniętych zobowiązań.

W uchwale zmieniającej budżet miasta na 2019 rok ustalono, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji na pokrycie planowanego w 2019 roku deficytu w wysokości 240.732,00 zł i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki w kwocie 259.268,00 zł.

Natomiast w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Nieszawa na lata 2019 – 2031 w roku 2020 założono emisję obligacji na pokrycie planowanego deficytu w wysokości 240.732,00 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 259.268,00 zł. Kwota opiniowanej emisji obligacji mieści się w ustalonych limitach.

2. Z przedłużonej uchwały w sprawie emisji obligacji wynika, że Gmina Nieszawa postanowiła wyemitować 1.000 sztuk obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł (słownie: jeden tysiąc złotych) każda, na łączną kwotę 1.000.000,00 zł (słownie: jeden milion złotych). Emisja obligacji nastąpi poprzez propozycję nabycia skierowaną do indywidualnych adresatów, w liczbie mniejszej niż 150 osób. Obligacje będą na okaziciela i nie będą posiadały formy dokumentu oraz nie będą zabezpieczone.

3. Obligacje zostaną wyemitowane w seriach według poniższego harmonogramu:

1) Seria A19 o wartości 500.000,00 zł zostanie przeprowadzona w 2019 roku,

2) Seria A20 o wartości 500.000,00 zł zostanie przeprowadzona w 2020 roku.

4. Celem emisji obligacji komunalnych jest pozyskanie środków finansowych, które zostaną przeznaczone:

➤ w 2019 roku w kwocie 500.000,00 zł na:

- finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w związku z realizacją zadań majątkowych w kwocie 240.732,00 zł, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki w kwocie 259.268,00 zł,

- w 2020 r. w kwocie 500.000,00 zł na:
    - finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta w związku z realizacją zadań majątkowych w kwocie 240.732,00 zł, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
    - na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczki w kwocie 259.268,00 zł.
5. Obligacje zostaną wykupione według wartości nominalnej. Wydatki związane z przeprowadzeniem emisji zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy Nieszawa. Wykup obligacji nastąpi w następujących terminach:
- 1) Obligacje Seri A19 zostaną wykupione:
    - w 2025 roku o wartości nominalnej 115 000,00 zł,
    - w 2026 roku o wartości nominalnej 115 000,00 zł,
    - w 2027 roku o wartości nominalnej 115 000,00 zł,
    - w 2028 roku o wartości nominalnej 115 000,00 zł,
    - w 2029 roku o wartości nominalnej 40.000,00 zł.
  - 2) Obligacje Seri A20 zostaną wykupione:
    - w 2029 roku o wartości nominalnej 75.000,00 zł,
    - w 2030 roku o wartości nominalnej 213.000,00 zł,
    - w 2027 roku o wartości nominalnej 115 000,00 zł,
    - w 2031 roku o wartości nominalnej 212.000,00 zł.

Skład Orzekający po przeanalizowaniu ww. dokumentów oraz sprawozdań budżetowych Gminy Nieszawa za III kwartał 2019 roku, uwzględniając dotychczas wydane przez Izbę opinie o zdolności spłaty pożyczek i kredytów stwierdził co następuje;

1. Gmina Nieszawa na dzień 31.12.2018 roku posiadała zobowiązania w wysokości 2.759.577,00 zł. Uwzględniając zaciągnięcie w roku bieżącym planowanych do zaciągnięcia zobowiązań ujętych po stronie przychodów w wysokości 500.000,00 zł, po spłacie w br. rat pożyczek i kredytów ujętych po stronie rozchodów w wysokości 259.268,00 zł, zadłużenie miasta na dzień 31.12.2019 roku wyniesie 2.526.218,00 zł (wartość nominalna), co stanowi 29,3 % planowanych dochodów budżetu miasta na 2019 rok. Całkowita spłata tego zadłużenia nastąpi, według załączonej prognozy w roku 2031.
2. Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnego (o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2) oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot

określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe wymogi zostały przez wnioskodawcę spełnione. Kwota obligacji, które Miasto Nieszawa planuje wyemitować w latach 2019 – 2020 nie przekracza limitu zobowiązań określonego w uchwale budżetowej na 2019 rok i Wieloletniej Prognozie Finansowej. Z przedłożonych dokumentów wynika, że wykup wnioskowanej emisji obligacji wraz z odsetkami nastąpi z dochodów własnych miasta w terminach określonych w umowie.

3. Relację łącznej kwoty spłat do planowanych dochodów ogółem w latach 2019-2031 przeanalizowano pod kątem zachowania normy, o której stanowi przepis art. 243 ustawy. Z przedłożonej Uchwały Nr XIII-67/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 6 listopada 2019 roku w sprawie zmiany Uchwały Nr V-34/19 Rady Miejskiej Nieszawa z dnia 28 stycznia 2019 w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Nieszawa na lata 2019 – 2031 wynika, iż relacje rocznego obciążenia budżetu w związku z zaciągniętymi zobowiązaniami do planowanych dochodów ogółem budżetu w latach 2019 - 2031 w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy nie przekroczą średniej arytmetycznej, o której stanowi przepis art. 243 ust. 1 ustawy. Planowany wskaźnik obciążenia budżetu obsługą zadłużenia w 2019 roku (kolumna 9.4 WPF) wynosi 3,94 % planowanych dochodów i kształtuje się poniżej dopuszczalnego poziomu określonego na podstawie art. 243 ustawy wynoszącego 4,79 % (kolumna 9.6 WPF). Należy zatem stwierdzić, iż zgodnie z przedłożoną Wieloletnią Prognozą Finansową wymóg wynikający z cyt. powyżej przepisu art. 243 jest spełniony.

Skład Orzekający wskazuje jednak, iż w latach 2019 - 2021 roku relacja wskaźnika planowanej spłaty rat i wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia, liczonego w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy kształtować się będą w granicach wskaźnika maksymalnego, gdyż zapas pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zadłużenia, a planowanym wskaźnikiem spłaty wynosi odpowiednio tylko: 0,85 %, 0,00 i 0,37 % prognozowanych dochodów.

Miasto działając w określonych warunkach prawnych i ekonomicznych przewidziało w wieloletniej prognozie finansowej środki na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych planowanych na 2019 rok, jak również w latach kolejnych prognozy. Skład Orzekający podkreśla, że wskazane w wieloletniej prognozie finansowej wskaźniki, ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji dochodów (w tym dochodów bieżących oraz majątkowych), jak również utrzymania poziomu wydatków oraz osiągnięcia zakładanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych).

Na koniec III kwartału 2019 roku budżet Gminy Nieszawa został zrealizowany po stronie dochodów w wysokości 6.172.315,03 zł, co stanowi 73,0 % planu. Dochody bieżące zrealizowano w 73,5 % planu, zaś majątkowe w 44,3 % planu. Zaplanowane w kwocie 100.000,00 zł dochody ze sprzedaży mienia, zostały zrealizowane w kwocie 28.280,00 zł, tj. 28,3 % planu.

Realizacja wydatków wyniosła 5.949.074,49 zł, co stanowi 64,1 % planu, w tym w wydatki bieżące 74,7 % planu i wydatki majątkowe 2,6 %.

Zaplanowana nadwyżka operacyjna, stanowiąca dodatnią różnicę między wysokością dochodów bieżących a wydatków bieżących wynosiła 199.631,37 zł. Zaległości wobec budżetu gminy wyniosły 571.715,99 zł.

Zadłużenie Gminy na koniec III kwartału br., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń wyniosło 2.318.693,71 zł, tj. 27,4 % w relacji do planowanych dochodów budżetu. W jednostce wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 130.158,71 zł.

Ze sprawozdania Rb NDS „O nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego” na dzień 30 września 2019 roku wynika, że budżet Gminy zamknął się nadwyżką budżetu w kwocie 223.240,54 zł, przy planowanym deficycie budżetu w wysokości - 831.140,00 zł.

4. W latach wykupu wnioskowanej emisji obligacji komunalnych zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, ponieważ w każdym roku objętym prognozą, zaplanowano nadwyżkę operacyjną budżetu.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na planowanie zbyt optymistycznej wartości nadwyżki operacyjnej. Na koniec 2019 roku zaplanowano nadwyżkę operacyjną w kwocie 405.632,71 zł podczas gdy na koniec III kwartału br., zgodnie ze sprawozdaniem Rb –NDS o nadwyżce/deficycie na koniec analizowanego okresu, Jednostka wykazała nadwyżkę operacyjną w wysokości 199.631,37 zł. Było to jednak wykonanie nie odzwierciedlające rzeczywistego stanu finansów miasta, bowiem miasto posiada zobowiązania wymagalne w kwocie 130.158,71 zł.

Skład informuje również, iż z dniem 1 stycznia 2019 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2018 r, poz. 2500), które wprowadzają istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczenia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata 2020 - 2025 oraz na rok 2026 i kolejne lata.

Ponadto ustawą tą doprecyzowano regulacje dotyczące klasyfikowania tytułów dłużnych o inne nienazwane zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umowy kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów (art. 72 ust. 1a).

Mając powyższe na względzie, w tym przede wszystkim wielkość obciążenia budżetów płatą długu w roku 2020 i latach kolejnych, w ocenie Składu Orzekającego możliwość spłaty długu Miasta, w tym wykupu emitowanych obligacji komunalnych, jest obarczona ryzykiem. W związku z tym Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte przez Miasto będą wymagały pełnej realizacji planowanych dochodów ogółem, a także dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania, tzw. wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od zakładanego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podstawowe znaczenie w tym zakresie będzie miało wykonanie w

poszczególnych latach prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Nadto, Skład Orzekający zwraca również uwagę, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Miasto z tytułu dotacji ze środków europejskich związanych z realizacją zadań majątkowych, a zatem konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tych zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Składu Orzekającego  
Jan Sieklucki  
Członek Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy