

**Uchwała nr IX/68/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 19 lipca 2023 r.**

**w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 10.000.000,00 zł, przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu, w związku z realizacją zadań majątkowych, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań**

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) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 i poz. 1273), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Tomasz Miśkiewicz — przewodniczący,
- 2) Aneta Kieljan — członek,
- 3) Monika Puchała — członek,

**wyduje opinię pozytywną z zastrzeżeniami**

o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 10.000.000,00 zł, przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu, w związku z realizacją zadań majątkowych, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

**Uzasadnienie**

Burmistrz Ścinawy, pismem z dnia 22 czerwca 2023 r. (znak: FB.3040.1.2023), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 10.000.000,00 zł, Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 26 czerwca 2023 r.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w celu wydania opinii dokonał analizy następujących dokumentów:

- 1) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXII/390/22 z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042, ze zmianami,
- 2) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXII/391/22 z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok, ze zmianami,
- 3) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXI/439/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- 4) sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2022 i I kwartał 2023 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 stycznia 2023 r. wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale nr LXII/390/22 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 21 grudnia 2021 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2042 oraz uchwale nr LXII/391/22 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 21 grudnia 2022 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok (uchwała nr IX/18/2023) oraz w dniu 16 lutego 2023 r. opinię pozytywną z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta i Gminy Ścinawa przedstawionego w uchwale nr LXIV/402/23 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Ścinawa na 2023 rok uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie LXII/391/22 z dnia 21 grudnia 2022 roku (uchwała nr IX/30/2023).

Z wniosku w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji oraz uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXI/439/2023 z dnia 22 czerwca 2023 roku w sprawie emisji obligacji Gminy Ścinawa oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika, że obligacje w liczbie 10.000 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 10.000.000,00 zł (słownie: dziesięć milionów złotych), zostaną wyemitowane w 2023 roku w 3 seriach. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej

i planowany jest w latach 2031 - 2041. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne lub przychody Gminy Ścinawa.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2022 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 111.833.564,68 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 95,91%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 61.147.331,01 zł, co stanowi 95,37% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 50.686.233,67 zł, co stanowi 96,56% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 547.572,60 zł (99,63% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 111.567.416,39 zł, co w stosunku do planu wynosi 83,86%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 56.660.536,24 zł, co stanowi 94,33% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 54.906.880,15 zł, co stanowi 75,25% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 266.148,29 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 16.426.981,19 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 4.486.794,77 zł, przy planowanej wielkości 4.046.409,06 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2022 r. wynosiło 61.139.744,96 zł (54,67% wykonanych dochodów ogółem), w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 33.088.000,00 zł (z tego: 6.700.000,00 zł związane z zaciągnięciem pożyczki i 26.388.000,00 zł związane z emisją obligacji).

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za I kwartał 2023 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 21.201.279,54 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 13,40%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 13.727.193,11 zł, co stanowi 28,14% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 7.474.086,43 zł, co stanowi 6,83% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 100.269,00 zł (3,67% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 21.280.523,54 zł, co w stosunku do planu wynosi 11,72%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 11.894.080,99 zł, co stanowi 25,68% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 9.386.442,55 zł, co stanowi 6,94% planu. Deficyt budżetu wyniósł 79.244,00 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 23.234.262,13 zł. Uzyskana nadwyżka operacyjna wyniosła 1.833.112,12 zł, przy planowanej wielkości 2.466.291,26 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 31 marca 2023 r. wynosiło 57.795.999,08 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 26.388.000,00 zł związane z emisją obligacji.

W budżecie na rok 2023, po zmianach według stanu na dzień 12 lipca 2023 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 160.965.080,37 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 50.384.709,09 zł i dochody majątkowe w kwocie 110.580.371,28 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 183.625.392,53 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 48.644.588,84 zł i wydatki majątkowe w kwocie 134.980.803,69 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 22.660.312,16 zł postanowiono pokryć przychodami z emisji papierów wartościowych (5.411.400,03 zł), pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (7.306.168,30 zł), przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art 217 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 i poz. 1273) - dalej „u.f.p.” (3.212.647,96 zł) oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (6.730.095,87 zł). Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 31.876.172,16 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 10.000.000,00 zł, z pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 6.730.095,87 zł, z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 3.212.647,96 zł, z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 7.306.168,30 zł, z wolnych środków w kwocie 4.277.260,03 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 350.000,00 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 9.215.860,00 zł na wykup innych papierów wartościowych, spłatę pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, spłatę wcześniej zaciągniętych krajowych pożyczek i kredytów oraz udzielenie pożyczki.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, po zmianach według stanu na dzień 22 czerwca 2023 r., wynika, że na koniec 2023 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanego do zaciągnięcia zobowiązania wyniesie 69.572.427,55 zł, co stanowi 43,26% planowanych dochodów. Ponadto z prognozy finansowej wynika, że w latach 2024-2025 Gmina planuje nowe przychody zwrotne zwiększające dług w kwotach: 8.000.000,00 zł w 2024 roku (w tym 5.555.140,00 zł na pokrycie deficytu budżetu) i 1.450.000,00 zł w 2025 roku. Po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany poziom zadłużenia w latach 2024-2025 wyniesie: 75.127.567,55 zł w 2024 r. i 73.832.707,55 zł w 2025 r. Kwota

długu, w porównaniu do planowanych dochodów w rozumieniu 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), stanowi w latach 2023-2025 odpowiednio: 140,51%, 200,98% i 188,48%. Skład Orzekający wskazuje, że przy prognozowanym przez Gminę Ścinawa poziomie zadłużenia, szczególne znaczenie ma zachowanie w latach 2023-2025 relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Stosownie bowiem do wymienionego 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), w latach 2023-2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowych dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Skład Orzekający zauważa, że w 2023 roku, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkość budżetu. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwocie 134.980.803,69 zł, która stanowi 73,51% wydatków ogółem budżetu. W roku 2023 wiąże się to bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanej kwocie 107.840.371,28 zł. Pozyskanie wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in. od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od uruchomienia stosownych środków, a następnie pozytywnej oceny złożonych wniosków o dofinansowanie.

Wielkość planowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2026-2042 kształtuje się na poziomie od 2,5 mln do 7,7 mln, przy planowanych nadwyżkach w latach 2023-2025, w kolejności: 1.740.120,25 zł w 2023 r., 180.346,27 zł w 2024 r. oraz 1.138.327,00 zł w 2025 r. Przy tym należy również zauważyć prognozowaną w okresie 2025-2035 dynamikę wzrostu dochodów i wydatków bieżących. W latach 2025-2029 założono wzrost dochodów bieżących odpowiednio o 3,50%, 3,50%, 3,40, 3,30 i 3,10% w stosunku do roku poprzedniego, przy wzroście wydatków bieżących w tych latach w kolejności o 1,48%, 1,51%, 1,28%, 1,13% i 1,83%. W kolejnych latach 2030-2035 założono wzrost dochodów bieżących na poziomie od 2,5% (w 2035 r.) do 2,9% (w 2030 r.), przy wzroście wydatków bieżących na poziomie od 1,73% (w 2030 r.) do 1,93% (w 2035 r.). Skutkuje to znaczącym wzrostem nadwyżki operacyjnej we wskazanych latach.

W latach 2023-2026 zostały zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia, z czego: w 2023 r. - 2.730.000,00 zł, w 2024 r. - 173.430,00 zł, w 2025 r. - 205.410,00 zł i w 2026 r. - 3.925.453,98 zł. Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, w szczególności w latach 2023 i 2026 jest obarczone dużym ryzykiem. Pomimo realizacji dochodów ze sprzedaży majątku w 2021 r. w wysokości 3.863.194,38 zł, to dochody z tego tytułu w latach 2016-2020 i w 2022 roku wyniosły odpowiednio: 291.173,85 zł, 186.497,29 zł, 163.291,91 zł, 374.655,33 zł, 122.051,87 zł i 547.572,60 zł.

Planowana w 2023 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (8.865.860,00 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (4.100.000,00 zł) po zastosowaniu wykazanych wyłączeń ustawowych (z tytułu spłaty rat i wykupu 7.650.000,00 zł i z tytułu odsetek 871.395,00 zł) stanowi 10,55% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 19,92%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p. Z prognozowanych wielkości dochodów, w tym bieżących i wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2024-2042, obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z wydatkami na obsługę długu również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p. Podkreślenia wymaga jednak, że w latach 2024-2039, z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 zaplanowane zostały wyłączenia zobowiązań (rozchodów) oraz wydatków bieżących na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3a u.f.p.

Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej zdecydowanie realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności wykonanie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku oraz możliwość zastosowania ustawowych wyłączeń w przewidywanej wysokości.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że przestrzeganie limitów określonych w ustawie o finansach publicznych nie chroni przed utratą płynności finansowej. W tym względzie należy mieć na uwadze, przy dużym stopniu zadłużenia Gminy oraz przewidywanym jego wzroście, jak również odległym terminie

zapadalności zobowiązań, nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także ograniczenia ekonomiczne. Organy Gminy winny zatem uwzględnić wszystkie możliwe zagrożenia w realizacji prognozowanych wielkości budżetu oraz na bieżąco monitorować wielkości kształtujące poziom relacji, określonej w art. 243 u.f.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący  
Składu Orzekającego

Tomasz Miśkiewicz