

**Uchwała nr V/139/2024**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 16 grudnia 2024 r.**

**w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej**  
**Gminy Ząbkowice na 2025 rok**

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325 i z 2024 r. poz. 1572) w związku z art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn.zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziewa — członek,
- 3) Ewelina Kruk-Florkowska — członek,

**wydaje opinię negatywną**

o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice na 2025 rok.

**Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego. W opinii regionalna izba obrachunkowa ocenia możliwość sfinansowania deficytu na podstawie wskazanych źródeł jego finansowania oraz ich wpływu na kształtowanie się długu jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2025 wraz z uzasadnieniem Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie budżetu na 2025 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 197.360.947,13 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 128.665.794,87 zł i dochody majątkowe w kwocie 68.695.152,26 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 205.868.945,30 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 125.595.816,87 zł i wydatki majątkowe w kwocie 80.273.128,43 zł,
- deficyt budżetu w kwocie 8.507.998,17 zł,
- przychody ogółem w kwocie 10.372.999,99 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 1.865.001,82 zł.

Deficyt budżetu w wysokości 8.507.998,17 zł, zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 7.657.998,18 zł oraz z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 849.999,99 zł.

Wskazane źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 u.f.p.

Należy jednak wskazać, że równoważenie budżetu na 2025 rok przychodami pochodzącymi z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w łącznej kwocie 849.999,99 zł jest przedwczesne. Z wyliczenia dokonanego w oparciu o dane przedstawione w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2024 r. (załącznik nr 1 kolumna „Wykonanie 2024”) nie wynika, aby Gmina posiadała do dyspozycji w roku 2025 środki we wskazanej kwocie. Finansowanie budżetu środkami, o których

mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., winno mieć miejsce dopiero po ostatecznym rozliczeniu wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy.

Z projektem uchwały budżetowej na 2025 r. przedłożony został projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2025–2042.

Przewidywana wg projektu uchwały kwota długu na koniec 2025 r. wynosi 105.567.617,21 zł. Relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty 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, w 2025 r. wynosi 85,88%.

Z przedłożonego projektu uchwały wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2025 rok spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2025 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2024 r. o 7.657.998,18 zł. W kolejnych latach nie przewiduje się zaciągania zobowiązań zwrotnych.

Skład Orzekający zwraca uwagę na poziom prognozowanych rozchodów (spłat kredytów i pożyczek) w okresie objętym prognozą. W latach 2025 i 2026 rozchody prognozuje się w wysokości odpowiednio 1.865.001,82 zł i 1.172.840,57 zł, natomiast w kolejnych latach od 2.277.445,44 zł w 2027 r. do 10.618.026 zł w 2041, przy czym zauważa się odroczenie terminu spłaty zaciąganych w 2025 r. kredytów i pożyczek (95% kwoty spłat przypada na lata 2034–2042).

Skład Orzekający stwierdza wysokie ryzyko niespełnienia relacji w roku budżetowym i w kolejnych latach. I tak:

W 2025 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., wynosi 5,67%, i jest niższa odpowiednio o 0,06 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy określonego na poziomie 5,73% (z uwzględnieniem planu na III kw. 2024 r.) oraz o 0,82 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty określonego na poziomie 6,49% (z uwzględnieniem danych wykazanych w kolumnie „Wykonanie 2024”).

W kolejnych latach objętych prognozą (2026–2042) obliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy, przy czym zdolność spłaty przyjmuje wartości graniczne. Różnice między dopuszczalnymi wskaźnikami spłaty zobowiązań a planowanymi wskaźnikami spłat zobowiązań w latach 2026-2028 wynoszą odpowiednio 0,79 punktu procentowego (p.p.), 1,19 p.p. i 1,9 p.p., co oznacza bardzo wysokie ryzyko niezachowania relacji zwłaszcza w kontekście zrealizowania za III kw. 2024 r. deficytu operacyjnego na poziomie wyższym niż planowany na koniec roku (plan -3.956.621,36 zł, wykonanie -4.392.368,04 zł). Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować w kolejnych latach niezachowanie relacji, o której mowa z art. 243 u.f.p.

Na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań w 2025 r. istotny wpływ będzie miało wykonanie budżetu 2024 r. Jak wynika z WPF prognozowany na 2024 r. wskaźnik jednoroczny 10,61% (planowany na III kw. 2024 r. na poziomie 5,27%) z dużym prawdopodobieństwem nie zostanie osiągnięty (za III kw. 2024 r. wykonano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 1.009.539,69 zł, przy prognozowanych na koniec roku w kwocie 4.009.983,86 zł oraz deficyt operacyjny w wysokości 4.392.368,04 zł przy prognozowanej na koniec roku nadwyżce operacyjnej 1.930.143,03 zł), co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla spełnienia ustawowych relacji w 2025 roku.

Skład Orzekający zauważa, że uzyskanie nadwyżek operacyjnych w latach 2025–2042 na podanym poziomie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości. Założono uzyskiwanie w latach 2025–2027 nadwyżek operacyjnych w wysokości 3,1 mln zł, 16,8 mln zł i 17,1 mln, a w kolejnych latach — na poziomie od 12,6 mln zł w 2028 r. do 50,6 mln zł w 2042 r., podczas gdy w latach 2022 r. i 2023 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 6,5 mln zł i 10,8 mln zł, przy czym wykonany w 2023 r. deficyt bieżący został przekroczony o 2,0 mln zł w stosunku do planu na koniec roku. Za III kw. 2024 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 4,4 mln zł.

O możliwości utrzymania w kolejnych latach prognozy relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do realności pozyskania ww. nadwyżek operacyjnych. Objasnienia zawierają bardzo ogólnie informacje w zakresie dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów, wyniku budżetu i zadłużenia, nie odnoszące się do konkretnych wielkości przyjętych przez Gminę.

Zdaniem Składu Orzekającego prognozowane wydatki na obsługę długu są niedoszacowane. Założony spadek stóp procentowych wydaje się nierealny. Przykładowo: prognozowane w 2026 r. wydatki na obsługę długu są niższe od planowanych na 2025 r. o 3.111.665,74 zł (spadek o 66,4% przy spadku kwoty długu o 1,0%), a w 2027 r. wydatki na obsługę długu są wyższe od prognozowanych na 2026 r. o 412.809,01 zł (wzrost o 26,2% przy spadku kwoty długu o 2,2%). Relacja wydatków na obsługę długu do kwoty długu w latach 2024–2026 kształtuje się na poziomie odpowiednio: 5,23%, 4,44% i 1,51%, natomiast w kolejnych latach — na poziomie od 1,5% do 2,3% (przy wykonanej w 2023 r. na poziomie 7,69%). W objaśnieniach nie przedstawiono przy ich szacowaniu uzasadnionych przesłanek i obliczeń.

W latach 2025 i 2026 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 6,5 mln zł i 4 mln zł (wykonanie w latach 2022 i 2023 oraz za III kw. 2024 r. na poziomie odpowiednio: 3,5 mln zł, 5,3 mln zł i 1 mln zł). Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku jest obarczone dużym ryzykiem, a w przypadku nieuzyskania ww. środków w planowanej wysokości konieczne będzie dokonanie zmian wielkości budżetowych planowanych na 2025 rok. W uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej na 2025 r. nie przedstawiono wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w 2025 roku. Również w objaśnieniach do WPF nie zawarto informacji o składnikach mienia przeznaczonych do sprzedaży.

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 246 ust. 2 u.f.p., podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

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.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

Ewa Pudło