

Uchwała nr IX/130/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 grudnia 2025 r.

w sprawie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 14.850.000,00 zł,
przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu budżetu

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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Tomasz Miśkiewicz — przewodniczący,
- 2) Małgorzata Rybińska — członek,
- 3) Maciej Gardas — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 14.850.000,00 zł, przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu budżetu.

Uzasadnienie

Burmistrz Ścinawy, pismem z dnia 18 listopada 2025 r. (znak: FB.3040.1.2025), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości wykupu przez Gminę Ścinawa obligacji o wartości 14.850.000,00 zł. Przedmiotowy wniosek wpłynął do Izby w dniu 19 listopada 2025 r.

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

- 1) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XII/61/24 z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2025-2042, ze zmianami,
- 2) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XII/62/24 z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ścinawa na 2025 rok, ze zmianami,
- 3) uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXIII/117/25 z dnia 3 listopada 2025 r. w sprawie emisji obligacji,
- 4) sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Ścinawa za rok 2024 i III kwartały 2025 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 30 stycznia 2025 r. wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale nr XII/61/24 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 27 grudnia 2024 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2025-2042 oraz uchwale nr XII/62/24 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 27 grudnia 2024 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ścinawa na 2025 rok (uchwała nr IX/30/2025) oraz opinię pozytywną z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Miasta i Gminy Ścinawa przedstawionego w uchwale nr XII/62/24 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 27 grudnia 2024 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ścinawa na 2025 rok (uchwała nr IX/29/2025).

Skład Orzekający jednocześnie zwraca uwagę na długotrwałe utrzymywanie się dużego poziomu zadłużenia Gminy Ścinawa. Działania planistyczne ponadto wskazują na to, że spłata zaciąganych zobowiązań zwrotnych przesuwana jest w odległej perspektywie czasowej.

Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, po zmianach według stanu na dzień 3 listopada 2025 r., wynika, że na koniec 2025 r. zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych i planowanego do zaciągnięcia zobowiązania wyniesie 96.642.830,50 zł, co stanowi 81,33% planowanych dochodów. W latach 2025–2029 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, wynosi odpowiednio: 146,61%, 149,33%, 140,92%, 131,87% i 124,16%.

Z wniosku w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji oraz uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie nr XXIII/117/25 z dnia 3 listopada 2025 roku w sprawie emisji obligacji wynika, że obligacje w liczbie 14.850 sztuk o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 14.850.000,00 zł (słownie: czternaście milionów osiemset pięćdziesiąt tysięcy złotych), zostaną wyemitowane w 2025 roku w 2 seriach. Wykup obligacji następować będzie według ich wartości nominalnej i planowany jest w latach 2035 - 2042. Źródłem wykupu obligacji mają być dochody własne lub przychody Gminy Ścinawa.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2024 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 79.552.487,40 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 75,95%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 61.474.269,97 zł, co stanowi 99,13% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 18.078.217,43 zł, co stanowi 42,32% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 557.140,77 zł (20,11% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 77.827.383,43 zł, co w stosunku do planu wynosi 72,43%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 63.357.120,96 zł, co stanowi 92,82% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 14.470.262,47 zł, co stanowi 36,92% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 1.725.103,97 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 2.708.388,29 zł. Powstał deficyt operacyjny w wysokości 1.882.850,99 zł, przy planowanym ujemnym wyniku bieżącym w wysokości 6.240.251,12 zł. Zadłużenie Gminy na koniec 2024 r. wynosiło 84.539.159,60 zł (106,27% wykonanych dochodów ogółem), w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 23.788.000,00 zł związane z emisją obligacji.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu za III kwartały 2025 rok wynika, że Gmina Ścinawa zrealizowała dochody ogółem w wysokości 73.303.448,86 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 62,20%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 54.273.933,37 zł, co stanowi 76,03% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 19.029.515,49 zł, co stanowi 40,95% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 108.341,30 zł (4,10% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 73.094.651,08 zł, co w stosunku do planu wynosi 54,17%. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 47.527.400,82 zł, co stanowi 66,70% wielkości planowanej, a wydatki majątkowe w kwocie 25.567.250,26 zł, co stanowi 40,15% planu. Nadwyżka budżetu wyniosła 208.797,78 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 17.081.719,95 zł. Nadwyżka operacyjna wyniosła 6.746.532,55 zł, przy planowanej wielkości 126.431,26 zł. Zadłużenie Gminy na dzień 30 września 2025 r. wynosiło 88.093.306,78 zł, w tym wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 23.188.000,00 zł.

W budżecie na rok 2025, po zmianach według stanu na dzień 16 grudnia 2025 r., zaplanowano dochody ogółem w wysokości 119.538.454,30 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 72.809.163,87 zł i dochody majątkowe w kwocie 46.729.290,43 zł. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 136.620.174,25 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 72.741.712,87 zł i wydatki majątkowe w kwocie 63.878.461,38 zł. Planowany deficyt budżetu w wysokości 17.081.719,95 zł postanowiono pokryć przychodami z emisji obligacji, z wolnych środków, 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 oraz z przychodów jednostek samorządu terytorialnego wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Przychody budżetu zaplanowano w wysokości 19.826.579,95 zł, z tego ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 14.850.000,00 zł, z wolnych środków w kwocie 4.046.599,08 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 687.430,87 zł, 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 227.550,00 zł oraz ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 15.000,00 zł. Rozchody budżetu zaplanowano w wysokości 2.744.860,00 zł na wykup innych papierów wartościowych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych krajowych pożyczek i kredytów.

Wielkość planowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2026-2042 kształtuje się na poziomie od 1,8 mln do 12 mln, przy planowanym ujemnym wyniku bieżącym w roku 2025 w wysokości 187.008,80 zł, a po skorygowaniu o środki, o których mowa w art 217 ust. 2 u.f.p. - w wysokości 4.789.571,15 zł. Przy tym należy również zauważyć prognozowaną w okresie 2027-2036 dynamikę wzrostu dochodów i wydatków bieżących. W latach 2027-2029 założono wzrost dochodów bieżących odpowiednio o 3,63%, 2,56% i 2,51% w stosunku do roku poprzedniego, przy wzroście wydatków bieżących w tych latach w kolejności o 1,42%, 2,08% i 2,16%. W kolejnych latach 2030-2037 założono wzrost dochodów bieżących na stałym poziomie 2,50%,

przy wzroście wydatków bieżących na poziomie od 1,62% (w 2030 r.) do 2,08% (w 2033 r.). Skutkuje to znaczącym wzrostem nadwyżki operacyjnej we wskazanych latach.

W latach 2025-2028 zostały zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia, z czego: w 2025 r. - 2.645.572,60 zł, w 2026 r. - 1.900.000,00 zł, w 2027 r. - 1.000.000,00 zł i w 2028 r. - 1.000.000,00 zł. Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, w latach 2025-2028 jest obciążone dużym ryzykiem. Dochody z tego tytułu w latach 2022-2024 wyniosły odpowiednio: 547.572,60 zł, 817.239,58 zł i 557.140,77 zł, a według danych ewidencyjnych za III kw. 2025 r. (sprawozdanie Rb-NDS), wykonanie tych dochodów stanowi zaledwie 108.341,30 zł (4,10% planu). Nieuzyskanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku w planowanej wysokości spowoduje obniżenie zakładanych środków (w latach 2026-2028 nadwyżek budżetu), przeznaczonych na przypadające spłaty rat pożyczek i wykup obligacji. W przypadku nieuzyskania ww. dochodów w planowanej wysokości konieczne będzie zatem ograniczenie planowanych wydatków budżetowych lub zapewnienie innych źródeł finansowania spłaty zobowiązań.

Planowana w 2025 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (2.744.860,00 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (6.350.000,00 zł) po zastosowaniu wykazanych wyłączeń ustawowych (z tytułu spłaty rat i wykupu 1.300.000,00 zł i z tytułu odsetek 821.643,00 zł) stanowi 11,52% planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynoszącego 19,90%, 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 2026-2042, 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 2026-2039, 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.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął (w formie dokumentu elektronicznego) projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Ścinawa sporządzony na lata 2026-2045, przedłożony zarządzeniem nr G/248/25 Burmistrza Ścinawy z dnia 17 listopada 2025 r. Z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w 2026 r. Gmina planuje zaciągnąć nowe zobowiązanie zaliczane do długu publicznego w wysokości 11.000.000,00 zł. Na koniec 2026 r. zadłużenie Gminy Ścinawa wyniesie 104.310.060,50 zł. Z projektu przedmiotowej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika również, że w latach 2026-2045 zostanie zachowana relacja spłaty zadłużenia, o której mowa w art. 243 u.f.p., pod warunkiem zrealizowania przedstawionych w prognozie wielkości budżetu.

Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w wieloletniej prognozie finansowej zdecyduje realizacja planowanych wielkości budżetowych, 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

