Elektronicznie podpisany przez:
Paweł Gałko
dnia 21 listopada 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-58/2025
z dnia 21 listopada 2025 r.
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości wykupu przez Gminę Stawiski obligacji o łącznej wartości nominalnej 7.400.000 zł, emitowanych w latach 2025-2026 w celu sfinansowania deficytów budżetowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) oraz zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących,

Skład Orzekający w osobach:
Paweł Gałko - przewodniczący
Katarzyna Gawrońska - członek
Marlena Stachurska-Janczyło - członek

opiniuje

możliwość wykupu przez Gminę Stawiski obligacji o łącznej wartości nominalnej 7.400.000 zł, emitowanych w latach 2025-2026 w celu sfinansowania deficytów budżetowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, **wnosząc zastrzeżenie zawarte w poniższym uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Burmistrz Stawisk pismem Nr RF.3060.1.2025 z dnia 5 listopada 2025 r. (data wpływu do RIO: 5.11.2025 r.) wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji, które zostały zaplanowane do emisji na podstawie uchwały Nr XVII/80/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 21 października 2025 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Stawiski oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

Z postanowień przywołanej uchwały Nr XVII/80/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 21 października 2025 r. wynika, że Gmina Stawiski zamierza wyemitować w seriach w latach 2025-2026 obligacje o łącznej wartości nominalnej 7.400.000 zł, celem pozyskania środków pieniężnych na pokrycie planowanego deficytu budżetu w tych latach oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (§2 uchwały).

W 2025 roku ma być przeprowadzona emisja obligacji w czterech seriach o łącznej wartości 5.900.000 zł: serie A25-C25 o wartości 1.500.000 zł każda, seria D25 o wartości 1.400.000 zł, w 2026 roku seria E26 o wartości 1.500.000 zł; wykup obligacji według wartości nominalnej, finansowany z dochodów własnych Gminy ma nastąpić w latach 2035 - 2045 (§4 oraz §6 uchwały). W §7 tej uchwały Burmistrz Stawisk został upoważniony przez Radę do wyemitowania obligacji na zasadach określonych w przedmiotowym akcie.

Z uchwały budżetowej Gminy Stawiski na 2025 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmiany dokonanej uchwałą Nr XVIII/86/25 Rady Miejskiej z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2025 r.) wynika, że na 2025 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 4.732.021 zł stanowiący ujemną różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 69.238.336 zł (z tego dochody bieżące 47.205.951 zł, dochody majątkowe 22.032.385 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 73.970.357 zł (z tego wydatki bieżące 48.011.696 zł, wydatki

majątkowe 25.958.661 zł). Łączna kwota planowanych na 2025 rok przychodów wynosi 5.992.021 zł (przychody zwrotne z tytułu emisji obligacji w kwocie 5.900.000 zł oraz wolne środki w kwocie 92.021 zł), zaś kwota rozchodów wynosi 1.260.000 zł, w tym wykup obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych w kwocie 900.000 zł oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w kwocie 360.000 zł.

Z postanowień uchwały budżetowej po zmianach wynika, iż planowany deficyt w wysokości 4.732.021 zł zostanie pokryty przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę – 4.640.000 zł oraz wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – 92.021 zł.

Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1 oraz 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), dalej u.f.p.

Analiza bilansu z wykonania budżetu Gminy Stawiski sporządzonego na dzień 31 grudnia 2024 r. wskazuje, iż kwota przychodów wewnętrznych w postaci wolnych środków w wysokości 92.021 zł jest możliwa do zaangażowania w budżecie roku 2025.

W regulacji zawartej w §1 ust. 4 uchwały Nr XVIII/86/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2025 rok Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2025 roku, w tym w kwocie 4.640.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (§1 ust. 4 pkt 2) oraz w kwocie 1.260.000 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (§1 ust. 4 pkt 3), zaś na mocy §12 pkt 1 uchwały Nr XI/47/25 z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Stawiski na rok 2025 upoważniła Burmistrza Stawisk do zaciągania tych zobowiązań.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy Stawiski, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu nadzień wydania niniejszej opinii) w uchwale Nr XVIII/85/25 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2025 - 2045. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2025 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Według obowiązującej uchwały w sprawie WPF również w roku 2026 ma wystąpić budżet deficytowy, gdzie wysokość deficytu wyniesie 602.511 zł. Deficyt budżetowy ma być sfinansowany z przychodów zwrotnych z tytułu emisji obligacji w wysokości 150.000 zł oraz z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 w kwocie 452.511 zł. Ponadto założono, iż w roku 2026 kwota rozchodów tytułem spłaty zobowiązań dłużnych zaciągniętych w latach wcześniejszych będzie wynosić 1.350.000 zł (kol. 3, 4, 4.1, 4.1.1, 5, 5.1 załącznika Nr 1 do uchwały - dalej tabela WPF).

Z przedstawionej konstrukcji budżetu na 2025 rok oraz prognozy budżetu na rok 2026 wynika, że zaplanowana przez Gminę emisja obligacji komunalnych w seriach w okresie dwóch lat, tj. 2025 – 2026 odpowiada zakładanym w tych latach deficytom budżetowym z uwzględnieniem ustanowionych źródeł ich pokrycia oraz wysokościom rozchodów tytułem spłat rat kredytów oraz wykupu obligacji zaciągniętych/wyemitowanych w latach wcześniejszych.

Pozostaje to w zgodzie z przepisem art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Ponadto Burmistrz Stawisk posiada upoważnienie Rady Miejskiej do wyemitowania obligacji, zaś w odniesieniu do 2025 roku kwota emisji mieści się w ustalonym w uchwale budżetowej na ten rok limicie zobowiązań dłużnych, co jest zgodne z art. 91 ust. 1 u.f.p.

Gmina Stawiski zamierza spłacać zaciągnięty w latach wcześniejszych oraz planowany do zaciągnięcia dług w latach 2025-2045 (kol. 5, 5.1 tabeli WPF), przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest wyłącznie w latach 2025-2026, w tym w roku 2025 kwota 5.900.000 zł, w roku 2026 kwota 1.500.000 zł (kol. 4, 4.1 tabeli WPF; projekcja ta jest zgodna z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej z dnia 21 października 2025 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Stawiski oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu).

Według założeń obowiązującej WPF Gmina zamierza osiągać w latach 2027 – 2045 dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu (kol. 3, 3.1, 5, 5.1 tabeli WPF).

Odnośnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano w latach 2027 - 2045 jako jedyne źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje, że założenie takie jest pochodną prognozy wartości dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków majątkowych (kol. 1, 1.2, 2, 2.2 tabeli WPF).

W szczególności w okresie wykupu obligacji będących przedmiotem opinii, tj. lata 2027 - 2045 wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z nadwyżki operacyjnej, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający uznaje za możliwe występowanie nadwyżek budżetowych służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Najwyższa wartość długu publicznego, tj. 29.560.095,94 zł (w tym dług spłacany wydatkami w wysokości 1.220.095,94 zł) ma wystąpić na koniec 2025 roku, co stanowi 42,69% planowanych dochodów ogółem oraz 62,62% przyjętych na ten rok dochodów bieżących. W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę wynosi aż 18.151.187 zł.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2018-2024), wynika, że w okresie spłaty długu formalnie nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p., tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze).

W planowanym budżecie roku 2025 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 9,37% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikuobliczonym w oparciu o faktyczne wykonanie 2024 r. stanowiącym 13,18%.

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 0,35% (rok 2030) do 9,41% (rok 2045).

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągania nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy; lata 2026 - 2045).

W budżecie 2025 roku wynik z działalności bieżącej Gminy przyjmuje wartość ujemną i wynosi (-)805.745 zł. Skład Orzekający wskazuje, iż w świetle obowiązujących przepisów prawa powyższy stan jest dopuszczalny. Stosownie bowiem do brzmienia art. 296a ust. 2 u.f.p. w latach 2024-2029 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2, jeżeli w latach 2022-2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Uwzględniając wykonanie budżetów w latach 2022 - 2024 oraz prognozy budżetów w latach 2026 – 2029, Skład Orzekający uznaje, iż warunek o którym mowa we wskazanym wyżej przepisie został spełniony.

W latach 2026 – 2045 prognozowane są nadwyżki operacyjne. Wielkości te charakteryzują się rokrocznym przyrostem i kształtują się na poziomie od 1.508.196 zł w roku 2026 do 5.107.159 zł

w roku 2045 (średnia wielkość z 20 lat: 3.740.497,05 zł; średnioroczny przyrost w okresie 2027 – 2045 wynosi około 189.420 zł).

W roku budżetowym 2026 założono wzrost rok do roku salda operacyjnego o wartość 2.313.941 zł do wysokości 1.508.196 zł. Zgodnie z informacją zawartą w załączniku Nr 3 do uchwały WPF – Objaśnienia…, wskazany wzrost tej wielkości wynika przede wszystkim: *z różnicy w zakresie dochodów z tytułu subwencji ogólnej. Wpływy z subwencji ogólnej jakie w 2026 r. ma uzyskać Gmina są znacząco wyższe od środków, jakie Gmina uzyskiwała dotychczas, co pozwala na wygenerowanie dodatkowej nadwyżki bieżącej, niezaangażowanej na pokrycie wydatków bieżących. Należy zaznaczyć, że wydatki bieżące zostały zaplanowanie z uwzględnieniem pełnych potrzeb wydatkowych Gminy. W związku z uzyskaniem dodatkowych wpływów bieżących władze Gminy nie zamierzają generować dodatkowych wydatków bieżących, które konsumowałyby te wzrosty.*

Rokroczny wzrost dodatniego salda operacyjnego, poczynając od 2027 roku determinowany jest przede wszystkim malejącym obciążeniem budżetów wydatkami związanymi z obsługą długu (średnioroczny spadek wydatków na obsługę długu wynosi 91.228 zł).

Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych wynosiła odpowiednio:

- wykonanie 2018 2.226.629,66 zł;
- wykonanie 2019 2.148.307,11 zł;
- wykonanie 2020 5.388.987,49 zł;
- wykonanie 2021 1.683.255,83 zł;
- wykonanie 2022 1.706.058,27 zł;
- wykonanie 2023 245.546 zł;
- wykonanie 2024 482.047,96 zł.

Średnia arytmetyczna tej wielkości z wyżej wskazanego okresu wynosi 1.982.976,05 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę na niekorzystną tendencję spadkową w zakresie realizacji sekcji bieżącej budżetu Gminy w ostatnich latach (2023 – 2024). Powyższe skutkuje pogorszającym się wynikiem operacyjnym budżetu, który w 2025 roku ulegnie dalszemu istotnemu obniżeniu i przyjmie wartość ujemną w wysokości (-)805.745 zł. Gmina Stawiski winna dołożyć wszelkich starań, w tym podjęcia istotnych działań zmierzających do poprawy kondycji finansowej poprzez realizację założeń Prognozy Wieloletniej.

Skład Orzekający zastrzega, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania o charakterze dłużnym, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Gminę założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji oraz podejmowanie na bieżąco niezbędnych czynności zmierzających do wypracowania przyjętych założeń. Podkreślenia również wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Stawiski konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych dwudziestu lat budżetowych. Powyższe wiązałoby się z podjęciem przez Burmistrza oraz Radę Miejską szeregu działań zmierzających do znacznego ograniczania wydatków bieżących oraz podwyższenia wpływów stałych dochodów bieżących w poszczególnych latach. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), wydłużenia okresu spłaty długu, a nawet wpłynąć negatywnie na relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, prowadząc do jej niespełnienia.

Skład Orzekający wydając opinię o możliwości wykupu planowanych obligacji przyjął założenie, że Gmina Stawiski zachowa bardzo rygorystyczną dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników

spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego.

Mając za podstawę przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni oddaty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko