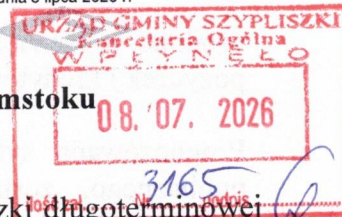


Skarbnik

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-7/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 8 lipca 2026 r.



w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Gminę Szypliszki pożyczki długoterminowej w kwocie 15.670.000 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.) 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:

Maria Wasilewska	- przewodnicząca
Małgorzata Rutkowska	- członek Kolegium
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek Kolegium

Opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez Gminę Szypliszki pożyczki długoterminowej w kwocie 15.670.000 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wskazując w uzasadnieniu na uwagi i zastrzeżenia.

U z a s a d n i e n i e:

Pismem z dnia 3 czerwca 2026 roku (z datą wpływu 8.06.2026 r.), Wójt Gminy Szypliszki wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanej do zaciągnięcia w 2026 roku pożyczki długoterminowej w kwocie 15.670.000 zł, przeznaczonej na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. W związku z planowanym zaciągnięciem przedmiotowego zobowiązania Rada Gminy Szypliszki podjęła uchwałę nr XXI/113/2026 z dnia 3 czerwca 2026 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej. Zgodnie z jej postanowieniami Gmina zaciągnie w 2026 roku pożyczkę długoterminową w kwocie 15.670.000 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Uchwała stanowi, że źródłem spłaty pożyczki będą dochody własne i przychody budżetu Gminy, natomiast jej spłata nastąpi w latach 2029-2049. Szczegółowe warunki zaciągnięcia, uruchomienia i obsługi pożyczki, w tym terminy płatności odsetek zostaną określone w umowie pożyczki. W §3 uchwały wykonanie jej postanowień powierzono Wójtowi Gminy.

Skład Orzekający po przeanalizowaniu posiadanych dokumentów, stwierdza co następuje.

Po zmianach dokonanych do dnia wydania niniejszej opinii budżet Gminy Szypliszki na 2026 rok przedstawia się następująco:

- dochody ogółem: 31.951.048 zł (bieżące: 30.204.498 zł, majątkowe: 1.746.550 zł);
- wydatki ogółem: 31.706.048 zł (bieżące: 28.838.538 zł, majątkowe: 2.867.510 zł);
- nadwyżka 245.000 zł.

Planowaną nadwyżkę budżetu, jak wynika z zapisów §4 uchwały nr XXII/117/2026 Rady Gminy Szypliszki z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2026 rok, przeznaczono na spłatę rat kredytów i pożyczek, co pozostaje w zgodzie z dyspozycją art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z zapisem §8 uchwały nr XXI/111/2026 Rady Gminy Szypliszki z dnia 3 czerwca 2026 r. i przyjętym planem przychodów i rozchodów stanowiącym załącznik nr 5 do uchwały, przychody budżetu zaplanowano w łącznej wysokości 15.670.000 zł, natomiast rozchody

ustalono w łącznej wysokości 15.915.000 zł i przeznaczono je na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy Szypliszki, w tym także kształtowanie się długu publicznego, została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej” po zmianach dokonanych uchwałą nr XXII/120/2026 Rady Gminy Szypliszki z dnia 24 czerwca 2026 roku w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szypliszki na lata 2026-2035 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2026-2035. Zgodnie z wolą Rady Gminy Prognoza zawarta w zał. nr 1 obejmuje lata 2026-2049. Dokument ten został następnie zaktualizowany zarządzeniem nr 41.2026 Wójta Gminy Szypliszki z dnia 3 lipca 2026 roku. Wartości przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej w zakresie wyniku budżetu, przychodów, rozchodów oraz kwoty długu na 2026 rok pozostają zgodne z obowiązującym budżetem gminy, co odpowiada wymogom określonym w art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Z założeń przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wynika, że w 2026 roku Gmina planuje dokonać restrukturyzacji całego zadłużenia w wysokości 15.915.000 zł poprzez jego spłatę środkami pochodzącymi z planowanej do zaciągnięcia pożyczki w kwocie 15.670.000 zł oraz z planowanej nadwyżki budżetu w wysokości 245.000 zł. Na koniec 2026 roku zadłużenie Gminy wyniesie 15.670.000 zł, co będzie stanowiło 49,04% planowanych dochodów ogółem oraz 51,87% dochodów bieżących. W kolejnych latach objętych Prognozą nie przewiduje się zaciągania nowych zobowiązań dłużnych. Prognoza zakłada systematyczny spadek poziomu zadłużenia aż do całkowitej jego spłaty w 2049 roku.

We wszystkich latach objętych Prognozą zaplanowano wydatki na obsługę długu (kol. 2.1.3 WPF) istniejącego zadłużenia oraz planowanej do zaciągnięcia pożyczki. Łączną wartość tych wydatków oszacowano na kwotę 10.360.900 zł, co odpowiada 66,11% planowanego na koniec 2026 roku zadłużenia. Budżety lat 2027-2028 zakładają równowagę pomiędzy planowanymi dochodami i wydatkami ogółem. W tym okresie przewidziano karencję w spłacie rat kapitałowych oraz odsetek od planowanej pożyczki. Natomiast w latach 2029-2049 prognozowane są nadwyżki budżetowe, które mają zapewnić środki na finansowanie rozchodów budżetu z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (kol. 5.1 WPF).

Analiza danych zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wskazuje, że jedynie w 2026 roku, **nie zostanie zachowana relacja określona w art. 243** ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Oznacza to, że wskaźnik planowanych w tym roku spłat zobowiązań (określony po lewej stronie nierówności we wzorze zawartym w art. 243 ustawy o finansach publicznych) przekroczy dopuszczalny wskaźnik limitu spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze). Niezachowanie tej relacji pozostaje w bezpośrednim związku z ujęciem w tym samym roku budżetowym operacji polegającej na zaciągnięciu pożyczki konsolidacyjnej oraz spłacie zobowiązań objętych konsolidacją. Stopień przekroczenia wskaźnika spłat zobowiązań, o którym mowa w kol. 8.4.1 WPF (zgodnie z formułą stanowiący różnicę pomiędzy wartościami w kol. 8.3.1 i kol. 8.1), wynosi minus 50,06%. Natomiast w latach 2027-2049 relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, pozostaje zachowana. Analiza wartości wykazanych w kol. 8.1 oraz kol. 8.3.1 WPF potwierdza, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych, mieszczących się w przedziale od 4,27% do 6,23%. Powyższe pozwala uznać, że Gmina posiada formalną możliwość spłaty planowanego zobowiązania.

Odnosząc się do niezachowania relacji w 2026 roku, należy wskazać, że zastosowanie znajduje art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w latach 2024-2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 tej ustawy, może nie być zachowana, jeżeli prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, 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 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wynika, że w 2026 roku relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem, obliczona zgodnie z art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynosi 59,75%, co oznacza zachowanie limitu określonego w przepisach przejściowych ustawy.

Należy również mieć na uwadze, że zgodnie z art. 296c ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o finansach publicznych, niezachowanie w latach 2024-2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 tej ustawy, nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Jednocześnie przepis art. 296c ust. 3 zdanie drugie ustawy o finansach publicznych stanowi, że regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ niezachowania tej relacji, na realizację zadań publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego, przy założeniu realizacji wielkości finansowych przedstawionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, zaciągnięcie planowanej pożyczki nie będzie stanowiło zagrożenia dla realizacji zadań publicznych przez Gminę Szypliszki ani w bieżącym roku budżetowym, ani w latach następnych. Jednocześnie Skład Orzekający **zastrzega**, że powyższa ocena została dokonana na podstawie danych i okoliczności znanych na dzień wydania opinii. W przypadku wystąpienia nowych okoliczności, w szczególności skutkujących istotnym obniżeniem planowanych dochodów lub koniecznością poniesienia nieprzewidzianych, zwiększonych wydatków, ocena możliwości finansowych Gminy w zakresie spłaty zobowiązań może ulec zmianie.

Dalsza analiza Wieloletniej Prognozy Finansowej wskazuje ponadto, że możliwość terminowej spłaty zobowiązania została oparta na założeniu osiągnięcia dodatnich nadwyżek operacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu wymogów wynikających z reguły wydatkowej określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W 2026 roku wynik z działalności bieżącej zamyka się nadwyżką operacyjną w wysokości 1.365.960 zł (kol. 7.1 WPF). W kolejnych latach przewiduje się utrzymanie dodatnich wyników operacyjnych na poziomie:

- w latach 2027-2035 od 1.368.320 zł 1.564.551 zł;
- w latach 2036-2049 od 1.590.197 zł do 1.918.698 zł;
- w 2049 roku w wysokości 1.947.885 zł.

Dokonując oceny realności prognozowanych nadwyżek operacyjnych, Skład Orzekający przeanalizował historyczne wyniki działalności bieżącej, które kształtowały się następująco:

- wykonanie 2019 roku 1.116.214,24 zł;
- wykonanie 2020 roku 1.203.771,66 zł;
- wykonanie 2021 roku 1.426.992,18 zł;
- wykonanie 2022 roku 2.260.257,98 zł;
- wykonanie 2023 roku 374.686,44 zł;
- wykonanie 2024 roku (-) 1.373.091,52 zł;
- wykonanie 2025 roku 1.970.480,50 zł.

Porównanie danych historycznych z wartościami prognozowanymi wskazują na znaczną zmienność wyników operacyjnych oraz brak ich trwałej stabilizacji. Średnia arytmetyczna sald operacyjnych z lat 2019-2025 wynosi 997.044,49 zł, a więc pozostaje istotnie niższa od poziomu nadwyżek przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Jednocześnie przedstawione materiały nie wskazują na występowania trwałych przesłanek uzasadniających utrzymywanie nadwyżek operacyjnych na poziomie przyjętym w Prognozie. Zmiany dotyczące systemu udziałów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatków PIT i CIT nie przełożyły się w przypadku Gminy Szypliszki na wzrost dochodów bieżących w skali obserwowanej w wielu jednostkach samorządu terytorialnego. W konsekwencji Skład Orzekający zgłasza **zastrzeżenie, że niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych** w zaplanowanych wysokościach może prowadzić do naruszenia relacji, o której stanowi art. 243 ustawy o finansach publicznych a tym samym utrudnić prawidłowe uchwalanie i wykonywanie budżetów w kolejnych latach. Skład Orzekający dostrzega również istotne ryzyko związane z planowanymi dochodami ze sprzedaży majątku. Analiza danych

historycznych wskazuje na powtarzającą się tendencję do korygowania planu tych dochodów w trakcie roku budżetowego oraz ich realizację na poziomie niższym od pierwotnie zakładanego.

Wobec powyższego, Skład Orzekający dostrzega potrzebę przedstawienia istotnych uwag i zastrzeżeń dotyczących przyjętych założeń finansowych oraz ryzyk związanych z realizacją Wieloletniej Prognozy Finansowej:

- planowana restrukturyzacja zadłużenia prowadzi przede wszystkim do poprawy krótkookresowej płynności finansowej jednostki. Nie powoduje ona zmniejszenia poziomu zadłużenia ani ograniczenia kosztów jego obsługi. Zastosowanie karencji w spłacie kapitału nie zmniejsza zadłużenia, lecz jedynie odracza jego spłatę na kolejne lata budżetowe. Przejściowej poprawy płynności finansowej nie można zatem utożsamiać z trwałą poprawą sytuacji finansowej jednostki;
- poprawa sytuacji finansowej wynika głównie z wydłużenia okresu spłaty zobowiązania do 2049 roku, tj. o kolejne 14 lat oraz zastosowania dwuletniej karencji w spłacie kapitału. Rozwiązania te zmniejszają bieżące obciążenia budżetu, nie eliminując jednak ekonomicznych skutków wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Restrukturyzacja ma charakter przede wszystkim płynnościowy a nie naprawczy;
- na szczególną uwagę zasługuje wysokość całkowitego kosztu obsługi planowanego kredytu, który wynosi 10.360.900 zł, co stanowi 66,11% kwoty zaciąganego kapitału. Pomimo obniżenia marży kredytowej do poziomu 1,1% (obniżenie o 0,085 punktu procentowego), całkowite oprocentowanie kredytu wynoszące 4,9650 % skutkuje znacznym wzrostem wydatków na obsługę długu w całym okresie obowiązywania umowy. Łączna kwota odsetek wzrośnie o 2.738.525 zł. Oznacza to, że korzyści wynikające z obniżenia rocznych rat kapitałowych zostały osiągnięte kosztem istotnego zwiększenia całkowitych kosztów finansowania;
- planowana pożyczka konsolidacyjna umożliwi zachowanie płynności finansowej Gminy oraz stwarza formalne warunki do terminowej spłaty zobowiązań. Nie może być jednak traktowana jako rozwiązanie prowadzące do trwałej poprawy sytuacji finansowej jednostki, ponieważ jej efekty wynikają głównie z wydłużenia okresu spłaty zadłużenia oraz zastosowania karencji, a nie ze zwiększenia potencjału dochodowego lub trwałego ograniczenia wydatków bieżących;
- istotnym czynnikiem ograniczającym możliwość wypracowania trwałej i stabilnej nadwyżki operacyjnej, nadal pozostaje utrzymujące się strukturalne niedofinansowanie realizacji zadań oświatowych. Analiza danych finansowych wskazuje na konieczność corocznego angażowania coraz większych środków własnych, co w sposób istotny ogranicza zdolność jednostki do generowania nadwyżki operacyjnej oraz zmniejsza jej potencjał do finansowania innych zadań własnych i inwestycji. W ocenie Składu Orzekającego podjęcie działań zmierzających do racjonalizacji kosztów funkcjonowania oświaty, dostosowanie struktury organizacyjnej do rzeczywistych potrzeb demograficznych, może stanowić jeden z istotnych elementów poprawy sytuacji finansowej jednostki;
- okres uzyskany dzięki restrukturyzacji zadłużenia powinien zostać wykorzystany przez Gminę do wdrożenia działań prowadzących do trwałego zwiększenia nadwyżki operacyjnej ograniczenia dynamiki wydatków bieżących oraz zwiększenia dochodów własnych. Brak takich działań może skutkować ponownym pogorszeniem sytuacji finansowej jednostki i utrudnić zachowanie relacji wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze całokształt przedstawionych okoliczności, Skład Orzekający uznał za zasadne sformułowanie powyższych uwag i zastrzeżeń. Wynikają one z wysokiego poziomu zadłużenia Gminy, znacznych kosztów jego obsługi, niestabilności historycznych wyników operacyjnych, ryzyka niezrealizowania planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, utrzymującego się strukturalnego niedofinansowania zadań oświatowych, bardzo długiego, bo aż 23-letniego okresu prognozowania oraz niekorzystnych uwarunkowań makroekonomicznych mających wpływ na wykonanie założeń Wieloletniej Prognozy Finansowej.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje na **bezwzględną konieczność bieżącego monitorowania** realizacji przyjętych założeń w Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz prowadzenia szczególnie ostrożnej polityki finansowej. Niezrealizowanie kluczowych parametrów Prognozy, w szczególności zakładanych nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku może w przyszłości skutkować zagrożeniem dla zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ograniczeniem wydatków majątkowych (inwestycyjnych), koniecznością dalszej restrukturyzacji zadłużenia lub wprowadzenia istotnych ograniczeń w zakresie wydatków bieżących. W całym okresie objętym Prognozą **zastrzega niezbędne zachowanie rygorystycznej dyscypliny finansów publicznych.**

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

P o u c z e n i e:

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Maria Wasilewska