Elektronicznie podpisany przez:
Ewa Lotko
dnia 11 września 2025 r.

# UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-42/2025

z dnia 11 września 2025 r.

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez gminę Drohiczyn kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz kredytu długoterminowego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z wyprzedzającym finansowaniem działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej**

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących

Skład Orzekający w osobach:

Ewa Lotko - przewodnicząca

Paweł Gałko - członek

Marcin Tyniewicki - członek

**opiniuje pozytywnie**

1) możliwość spłaty przez gminę Drohiczyn kredytu długoterminowego w wysokości 1.100.000 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów;
2) możliwość spłaty przez gminę Drohiczyn kredytu długoterminowego w łącznej kwocie 5.691.530 zł na wyprzedzające sfinansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;

## UZASADNIENIE

Burmistrz Drohiczyna na podstawie wniosku z dnia 3 września 2025 r. (F.3051.2.2025.WK) zwrócił się o wydanie opinii:

1) o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 1.100.000 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów;
2) o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w łącznej wysokości 5.691.530 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z wyprzedzającym finansowaniem działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej związanych z realizacją następujących zadań:
   - „Przebudowa dróg gminnych na terenie Gminy Drohiczyn”;
   - „Budowa zbiornika małej retencji we wsi Lisowo Gmina Drohiczyn”;
   - „Budowa zbiornika małej retencji we wsi Sady Gmina Drohiczyn”.

Zadania realizowane będą w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął pod uwagę:

1) spełnienie wymogów formalno-prawnych wynikających z:
   a) art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) w zakresie wyłącznej kompetencji Rady Gminy do zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych oraz określania wysokości sumy, do której Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
   b) art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (powoływana dalej także jako u.f.p.), ustanawiającego obowiązek umieszczania w uchwale budżetowej limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.;
   c) art. 91 ust. 1 u.f.p. ustanawiającego zakaz przekraczania łącznej kwoty zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
   d) art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p. określającego kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do upoważnienia organu wykonawczego w uchwale budżetowej do zaciągania kredytów i pożyczek;
   e) art. 243 u.f.p. (z uwzględnieniem przepisów szczególnych) w zakresie przestrzegania stosunku łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem do planowanych dochodów bieżących, w relacji do średniej arytmetycznej obliczonych dla ostatnich trzech lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu;
2) bieżącą i prognozowaną sytuację finansową gminy Drohiczyn wynikającą z:
   a) uchwały Nr VII/47/24 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Drohiczyn na rok 2025 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego);
   b) uchwały Nr VII/46/24 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Drohiczyn na lata 2025-2034 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

W związku z wnioskiem Burmistrz Drohiczyna w dniu 3 września 2025 r. wydał zarządzenie Nr 41/2025, z którego wynika, że spłata kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów nastąpi w latach 2028-2031 w następujący sposób: w roku 2028 – 100.000 zł, w roku 2029 – 100.000 zł, w roku 2030 – 269.079 zł i w roku 2031 – 630.921 zł. Źródłem spłaty kredytu oraz odsetek będą dochody budżetowe gminy. Zabezpieczeniem kredytu będzie weksel in blanco i deklaracja wekslowa. Spłata kredytu w latach 2028-2031 również wynika z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Drohiczyn na lata 2025-2034. Wartość opiniowanego kredytu mieści się w kwocie limitu zobowiązań określonego w § 8.1. uchwały Nr VII/47/24 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Drohiczyn na rok 2025, i zgodnie z § 14.1 niniejszej uchwały Burmistrz posiada stosowne upoważnienie do jego zaciągnięcia.

W związku z powyższym Skład Orzekający stwierdza, że z formalno-prawnego punktu widzenia zostały spełnione wszystkie przesłanki uprawniające do podjęcia czynności zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania.

W związku w/w wnioskiem Burmistrz Drohiczyna w dniu 3 września 2025 r. wydał również zarządzenia:

a) Nr 42/25, z którego wynika, że spłata kredytu w kwocie 5.000.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu nastąpi w 2026 r. ze środków przekazanych przez PROW tytułem zwrotu kosztów kwalifikowanych poniesionych przez kredytobiorcę na realizację zadania

„Przebudowa dróg gminnych na terenie Gminy Drohiczyn". Z dochodów własnych gminy spłacone zostaną odsetki. Zabezpieczeniem kredytu będzie weksel in blanco i deklaracja wekslowa.

b) Nr 43/25, z którego wynika, że spłata kredytu w kwocie 345.765 zł na sfinansowanie planowanego deficytu nastąpi w 2026 r. ze środków przekazanych przez PROW tytułem zwrotu kosztów kwalifikowanych poniesionych przez kredytobiorcę na realizację zadania „Budowa zbiornika małej retencji we wsi Lisowo Gmina Drohiczyn". Z dochodów własnych gminy spłacone zostaną odsetki. Zabezpieczeniem kredytu będzie weksel in blanco i deklaracja wekslowa.
c) Nr 44/25, z którego wynika, że spłata kredytu w kwocie 345.765 zł na sfinansowanie planowanego deficytu nastąpi w 2026 r. ze środków przekazanych przez PROW tytułem zwrotu kosztów kwalifikowanych poniesionych przez kredytobiorcę na realizację zadania „Budowa zbiornika małej retencji we wsi Sady Gmina Drohiczyn". Z dochodów własnych gminy spłacone zostaną odsetki. Zabezpieczeniem kredytu będzie weksel in blanco i deklaracja wekslowa.

Spłata kredytu w 2026 r. w łącznej wysokości 5.691.530 zł również wynika z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Drohiczyn na lata 2025-2034. Mając na uwadze określony cel zaciąganych kredytów, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. w uchwale budżetowej gminy Drohiczyn na 2025 r. uwzględniono limit zobowiązań odpowiadający temu celowi, a kwota przeznaczenia kredytu mieści się w wartościach tego limitu (§10 pkt 4 uchwały Nr XI/79/25 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 2 września 2025 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2025). Zgodnie z § 14.1 uchwały Nr VII/47/24 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Drohiczyn na rok 2025 Burmistrz posiada stosowne upoważnienie do jego zaciągnięcia.

W związku z powyższym Skład Orzekający stwierdza, że z formalno-prawnego punktu widzenia zostały spełnione wszystkie przesłanki uprawniające do podjęcia czynności zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania.

Zgodnie z obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Drohiczyn obejmującą lata 2025-2034 (uchwała Nr XI/78/25 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 2 września 2025 r.) opiniowane kredyty długoterminowe będą miały wpływ na wzrost zadłużenia jednostki. Na koniec bieżącego roku łączna jego kwota wyniesie 19.621.816,64 zł, która stanowić będzie 30,99% planowanych dochodów budżetu ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących 45,08%. Z uwagi na fakt, że kredyt na wyprzedzające sfinansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej spłacony zostanie w 2026 r. oraz spłacona zostanie część zobowiązań zaciągniętych w poprzednich okresach, zadłużenie jednostki obniży się do kwoty 12.530.286,64 zł. Od 2026 r. jednostka planuje również systematyczny spadek zadłużenia wskutek przeznaczenia na jego spłatę prognozowanych nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w kolejnych budżetach rocznych. W efekcie całkowita spłata długu jednostki nastąpi w 2033 r. Natomiast spłata opiniowanego kredytu długoterminowego zaciągniętego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów nastąpi od roku 2028, w efekcie czego całkowita jego spłata będzie miała miejsce w 2031 r.

Dla oceny możliwości spłaty opiniowanych zobowiązań w świetle obowiązującego prawa kluczowe znaczenie ma przestrzeganie ogólnej relacji uregulowanej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Przepis ten stanowi w szczególności o tzw. indywidualnym wskaźniku spłaty zobowiązań, określającym stosunek wielkości spłat zaciągniętych zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi w danym roku budżetowym do dochodów bieżących (relacja z lewej strony nierówności), który jest odnoszony do dopuszczalnego wskaźnika spłaty (relacja z prawej strony nierówności).

Z formalnego punktu widzenia w latach 2028-2031, a więc w okresie w którym planuje się spłatę kredytu długoterminowego, ogólna relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 u.f.p., przy

uwzględnieniu danych wykonanych z roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, nie spowoduje naruszenia tego przepisu. W okresie tym margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie się kształtował w przedziale od 6,64% do 8,45%. Oznacza to, że przyjęte wartości wskaźnika spłat zobowiązań zaplanowane zostały na względnie bezpiecznych poziomach. Powyższe kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań z uwagi na konstrukcję relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. przede wszystkim uwarunkowane jest saldami operacyjnymi stanowiącymi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu stosownie do art. 242 u.f.p., a w mniejszym stopniu dochodami ze sprzedaży majątku. Wykazane w WPF wartości tych ostatnich nie budzą wątpliwości Składu Orzekającego co do ich realistyczności, uwzględniając także dane historyczne.

W całym okresie prognozowania objętym WPF w kolejnych budżetach rocznych mają występować wyłącznie nadwyżki operacyjne, charakteryzujące się generalnie tendencją wzrostową. W latach 2025-2030 dodatnie salda operacyjne zamkną się w przedziale od 4.214.100 zł do 4.968.397 zł (średniorocznie wynosząc 4.519.391 zł), w latach 2031-2032 wyniosą odpowiednio 5.173.151 zł i 5.515.656 zł, a w kolejnych latach prognozy spadną do poziomu 4.615.811 zł i 4.966.126 zł.

Mając na uwadze powyższe prognozy Skład Orzekający pragnie jedynie zwrócić uwagę na ich realistyczność, w szczególności jeżeli chodzi o okres 2029-2034. W powoływanym okresie nadwyżki operacyjne zostały zaplanowane na wysokim poziomie, i średniorocznie wynoszą 4.996.971 zł. O ile Skład Orzekający nie kwestionuje możliwości ich realizacji, o tyle w odniesieniu do danych historycznych można postawić tezę, że zostały one zaplanowane optymistycznie. Warto bowiem mieć na względzie, że w latach 2019-2024 gmina zrealizowała nadwyżki operacyjne, które średniorocznie wyniosły 3.353.704 zł, przy czym charakteryzowały się nieregularnością.

Wobec powyższego, opierając się na planowanych wartościach dotyczących gospodarki finansowej gminy Drohiczyn, ujętych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2025-2034, w tym na szacowanych poziomach sald operacyjnych, oraz uwzględniając dane historyczne, Skład Orzekający stwierdził, że gmina Drohiczyn będzie miała możliwość spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w kwocie 1.100.000 zł. Należy jednak zwrócić uwagę, że zasadniczy wpływ na zdolność tej spłaty, jak również pozostałych zobowiązań dłużnych, będzie miała rzeczywista realizacja sald operacyjnych (nadwyżek operacyjnych). W kontekście zdolności spłaty opiniowanego zobowiązania, należ wziąć pod uwagę, że źródłem spłaty kredytu wraz z odsetkami będą dochody własne gminy. Patrząc na perspektywę spłaty kredytu i kształtowanie się poziomu dochodów i wydatków w tym okresie, stwierdzić można, że planowane wielkości zostały oszacowane realnie i posłużą spłacie kredytu. Należy jednak zastrzec, że zasadniczy wpływ na zdolność spłaty opiniowanego zobowiązania będzie miała rzeczywista realizacja prognozowanych wielkości w kolejnych budżetach rocznych, w tym realizacja dochodów bieżących bezpośrednio oddziałujących na poziomy nadwyżek operacyjnych.

W kontekście zdolności spłaty zobowiązań na wyprzedzające sfinansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, należy wziąć również pod uwagę fakt, że źródło jego spłaty zostało zagwarantowane w postaci środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w ramach PROW. W związku z powyższym Skład Orzekający stwierdza, że gmina Drohiczyn w oparciu o planowane wielkości ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej, będzie miała możliwość spłaty planowanego do zaciągnięcia długoterminowego kredytu w łącznej wysokości 5.691.530 zł przeznaczonego na wyprzedzające sfinansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, tj. na sfinansowanie planowanego deficytu ze środków przekazanych przez PROW tytułem zwrotu kosztów kwalifikowanych poniesionych przez kredytobiorcę na realizację zadań: „Przebudowa dróg gminnych na terenie Gminy Drohiczyn” w kwocie 5.000.000 zł; „Budowa zbiornika małej retencji we wsi Lisowo Gmina Drohiczyn” w kwocie

345.765 zł oraz „Budowa zbiornika małej retencji we wsi Sady Gmina Drohiczyn” w kwocie 345.765 zł.

Uwzględniając powyższe, stwierdzono jak w sentencji.

POUCZENIE

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Ewa Lotko