Elektronicznie podpisany przez:
Maria Wasilewska
dnia 15 stycznia 2026 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-38/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 15 stycznia 2026 r.

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości sporządzenia planowanej kwoty długu Gminy Szypliszki.

Na podstawie art. 13 pkt 10 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. 230 ust. 4 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 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących.

Skład Orzekający:
Maria Wasilewska - przewodnicząca
Małgorzata Rutkowska - członek Kolegium
Izabela Chrulska - członek Kolegium

Opiniuje
prawidłowość planowanej kwoty długu wynikającej z zaciągniętych zobowiązań, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, **wskazując zastrzeżenia zawarte w uzasadnieniu.**

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

Skład Orzekający opinię swoją sformułował w oparciu o uchwały:
- Nr XVII/96/2025 Rady Gminy Szypliszki z dnia 22 grudnia 2025 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szypliszki na lata 2026-2035 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2026-2035;
- Nr XVII/97/2025 Rady Gminy Szypliszki z dnia 22 grudnia 2025 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Szypliszki na rok 2026.

Rada Gminy uchwałą Nr XVII/97/2025 ustaliła budżet na 2026 rok, a mianowicie:
- dochody ogółem 30.208.478 zł, (bieżące 27.833.678 zł; majątkowe 2.374.800 zł);
- wydatki ogółem 29.228.478 zł, (bieżące 27.033.678 zł; majątkowe 2.194.800 zł);
- nadwyżka budżetu 980.000 zł.

Planowaną nadwyżkę budżetu, jak wynika z zapisów §5 uchwały, gmina zamierza przeznaczyć na spłatę rat kredytów, co pozostaje w zgodzie z dyspozycją z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z zapisem §6 uchwały oraz przyjętym planem przychodów i rozchodów stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, planowane rozchody ustalono w łącznej wysokości 980.000 zł (par. 992). Przychodów gmina nie planuje.

Podejmując uchwałę Nr XVII/96/2025 z dnia 22 grudnia 2025 roku Rada uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Szypliszki na lata 2026-2035 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2026-2035. W załączniku nr 1 do uchwały określono prognozowaną kwotę długu oraz planowane spłaty zobowiązań. Z przedstawionych danych wynika, iż zadłużenie gminy na koniec 2026 roku będzie wynosiło 14.935.000 zł (kol. 6), co stanowi 49,43% planowanych dochodów ogółem oraz i 53,65% planowanych dochodów bieżących tego roku. Gmina zakłada spłatę całości zaciągniętych zobowiązań do 2035 roku. Jednocześnie w całym okresie prognozy nie przewiduje zaciągania zobowiązań o charakterze zwrotnym. We wszystkich latach zaprojektowano wydatki na obsługę długu (kol. 2.1.3) w łącznej wysokości 7.622.375 zł, co stanowi to 51,04% kwoty

zadłużenia prognozowanej na koniec 2026 roku. W 2026 roku w kol. 2.1.3 „wydatki na obsługę długu" zostały wykazane w wysokości 1.055.600 zł. Natomiast zgodnie z przyjętym planem wydatków określonym załącznikiem nr 2 do uchwały budżetowej wynoszą 825.000 zł i stanowią 3,05% wydatków bieżących. Skala planowanych kosztów obsługi długu wskazuje na istotne obciążenie budżetów bieżących gminy, ograniczając możliwości finansowania innych zadań własnych, w szczególności o charakterze bieżącym i rozwojowym. Łączna obsługa długu gminy w 2026 roku wynosi 1.805.000 zł (obejmuje ona raty kredytu 980.000 zł plus odsetki 825.000 zł). Skład Orzekający **zgłasza zastrzeżenie co do poziomu istniejącego zadłużenia gminy** pomimo, że w latach prognozy nie przewiduje się nowych przychodów z tytułów zwrotnych. Należy bowiem wskazać, iż wysoki poziom długu w relacji do dochodów bieżących a także znaczne koszty jego obsługi oraz ewentualne zwiększenie zadłużenia, mogą negatywnie wpłynąć na elastyczność finansową jednostki oraz obniżyć jej zdolność do realizacji zadań własnych i reagowania na zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym.
Budżety gminy planowane na lata 2027-2035, podobnie tak jak budżet na 2026 rok, wykazują nadwyżkę budżetu (kol. 3). Zabezpiecza ona rozchody budżetu z tytułu planowanych spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań (kol. 5.1).

Skład Orzekający stwierdza, iż z przedstawionych w Prognozie wartości wynika, że w latach 2026-2035 **formalnie** nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W roku budżetowym 2026 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 3,85% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy stanowiącym 12,00% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o plan III kwartału 2025 r. stanowi 13,74%). Zestawienie tych wartości (kol. 8.1; kol. 8.3.1) potwierdza, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych, które mieszczą się w przedziale od 1,36% do 8,15%.
W całym okresie Prognozy gmina zakłada występowanie nadwyżek operacyjnych, rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, 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 dodatnim saldem operacyjnym w wysokości 800.000 zł (kol. 7.1). W kolejnych latach przewiduje się jego kształtowanie na poziomie:
- w latach 2027-2028 od 2.240.000 zł do 2.320.00 zł;
- w latach 2029-2034 na stałym poziomie 1.720.000 zł;
- w 2035 roku w wysokości 1.695.000 zł.

Skład Orzekający oceniając prognozowane nadwyżki operacyjnye dokonał analizy danych historycznych dotyczących działalności bieżącej gminy i stwierdził, że wyniki te 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;*
- *przewidywane wykonanie 2025 roku 1.180.696 zł.*

Porównanie danych historycznych z wartościami planowanymi potwierdza znaczną zmienność oraz brak stabilności wyniku operacyjnego. Wartość sald operacyjnych w latach 2029-2035 jest efektem projekcji jednakowych wartości dochodów bieżących na poziomie dochodów ogółem oraz wydatków bieżących na poziomie wydatków ogółem w poszczególnych latach tego okresu. **Wykazana nadwyżka operacyjna w tych latach w całości przeznaczona została na obsługę spłaty zadłużenia**, co w ocenie Składu Orzekającego, oznacza, że jednostka nie posiada środków finansowych, które mogłyby zostać wykorzystane na finansowanie wydatków majątkowych lub realizację zadań rozwojowych bądź zabezpieczenia środków na zadania o charakterze

nieplanowanym a wymagających pilnej realizacji. Taki model finansowania ogranicza możliwości gminy w przypadku niekorzystnej zmiany dochodowej lub wzrostu wydatków bieżących, co w dłuższym okresie może negatywnie wpłynąć na stabilność finansową jednostki. Powyższe świadczy o utrzymaniu napiętej sytuacji finansowej gminy.
Skład Orzekający stwierdza również, że wartości nadwyżek operacyjnych w latach 2027-2035 w sposób istotny odbiegają od wartości zaplanowanej w budżecie na 2026 rok. Nie znajdują one należytego uzasadnienia zarówno w danych historycznych, jak i w przedłożonych objaśnieniach. Ogólne stwierdzenia dotyczące: „do budżetu gminy wpływać będą znacznie wyższe, niż dotychczas kwoty dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, a jednocześnie gmina zamierza wprowadzić oszczędności po stronie wydatków bieżących we wszystkich możliwych obszarach" nie objaśniają w jaki sposób gmina zamierza trwale generować w latach 2027-2035 znacząco przekraczające średnią arytmetyczną sald operacyjnych z siedmiu ostatnich lat (2019-2025) wynoszącą 884.218,14 zł.
Nie wskazano również przyczyn zakładanych różnic w dynamice dochodów bieżących i wydatków bieżących, ograniczając się do ogólnych sformułowań dotyczących sposobu planowania wydatków: „Wydatki bieżące planuje się na podstawie istniejącego stanu organizacyjnego, przewidywanego wykonania za lata poprzednie, z uwzględnieniem wytycznych przekazywanych przez Ministra Finansów oraz informacji o planowanych oraz informacji o planowanych kwotach dotacji i subwencji z budżetu państwa, a także aktualnych potrzeb związanych z realizacją zadań samorządu".
W ocenie Składu Orzekającego istotne obniżenie w 2026 roku poziomu dochodów bieżących i wydatków bieżących w porównaniu do roku 2025 (gdzie w latach poprzednich stwierdzono ich wzrost), stanowi dodatkowy czynnik ryzyka dla realizacji przyjętych w prognozie założeń dotyczących nadwyżek operacyjnych. Spadek dochodów bieżących i wydatków bieżących, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu wydatków o charakterze sztywnym, w szczególności związanych z realizacją zadań oświatowych oraz obsługą zadłużenia, ogranicza zdolność do generowania stabilnych wyników operacyjnych. Prognozowanie wzrostu lub utrzymanie wysokich nadwyżek operacyjnych w takich warunkach wymaga szczegółowego i przekonywującego uzasadnienia opartego na realnych i mierzalnych przesłankach. **Brak takich objaśnień skutkuje oceną przyjętych założeń jako niewystarczająco realistycznych w rozumieniu art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.**
Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę na systemowy problem niedoszacowania dochodów bieżących w zakresie oświaty. Subwencja ogólna otrzymana w kwocie 6.254.861 zł nie pokrywa faktycznych kosztów realizacji zadań oświatowych, co skutkuje koniecznością coraz większego angażowania środków własnych gminy. Wysokie i rosnące wydatki na oświatę, przy ograniczonej możliwości ich elastycznego kształtowania, dodatkowo obciążają wynik operacyjny i zwiększają ryzyko nieosiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych. Z tych względów Skład Orzekający podnosi, że niewdrożenie „planu oszczędnościowego” może w istotnym stopniu wpłynąć na obniżenie poziomu osiąganych sald operacyjnych budżetów, a przez to na możliwości gminy w zakresie m.in. obsługi długu publicznego.
Dlatego też Skład Orzekający mając na uwadze powyższe, tzn. analizując przewidziane w Prognozie nadwyżki operacyjne i porównując je z danymi historycznymi, a także uwzględniając informację Ministerstwa Finansów dotyczącą kwot dochodów jednostek samorządu terytorialnego na 2026 rok oraz wykonanie budżetów lat poprzednich, stwierdza, że kryterium realistyczności, o którym mowa w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie zostało w pełni zachowane. Zgłasza **zastrzeżenie co do realistyczności planowanych nadwyżek operacyjnych w poszczególnych latach, zwłaszcza w kontekście danych historycznych oraz braku szczegółowych objaśnień w Wieloletniej Prognozie Finansowej.** Wskazuje również, że nieosiąganie nadwyżek operacyjnych w zakładanej wysokości może skutkować naruszeniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a tym samym zagrażać prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych.

W okresie objętym Prognozą gmina planuje dochody ze sprzedaży majątku w 2026 roku w kwocie 180.000 zł, wskazując w objaśnieniach, iż kwota ta została oszacowana na podstawie posiadanych

zasobów komunalnych oraz wykazu mienia przeznaczonego do sprzedaży. Dane historyczne wskazują jednak na wyraźną tendencję spadkową w realizacji tego źródła: w 2022 r. - 1.834.160 zł; w 2023 r. - 874.730 zł; w 2024 r. - 72.300 zł; w 2025 r. - 14.100 zł (stan na koniec listopada 2025 r. przy planie za 3 kw. 894.000 zł). Skład Orzekający analizując tą kategorie dochodów, mając na uwadze sprawozdawczość będącą w posiadaniu RIO stwierdza, że planowane dochody ze sprzedaży majątku w wykonaniu rocznym zawsze były realizowane znacznie poniżej planu. Po raz kolejny **zgłasza zastrzeżenie**, że choć dochody ze sprzedaży majątku są uzasadnione w objaśnieniach, to jednak w przypadku gminy stanowią one istotne źródło ryzyka dla stabilności finansów gminy. Z danych wykazanych w sprawozdania Rb-NDS za III kw. 2025 r. wynika, że wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku osiągnęło 1,57% wartości zaplanowanej. Dlatego też gmina ustalając ich poziom powinna mieć na uwadze dane historyczne i dobrze przeprowadzoną analizę na lokalnym rynku. Nieosiągnięcie planowanych dochodów majątkowych może zmusić gminę do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania, w tym do zaciągania dodatkowych zobowiązań, np. w formie kredytów (co miało miejsce w budżecie 2025 roku). Przy obecnym poziomie zadłużenia stanowi to istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego gminy.

Biorąc pod uwagę wysoki poziom zadłużenia gminy, znaczące koszty jego obsługi, niestabilność historycznych wyników operacyjnych, ryzyko związane z planowanymi dochodami ze sprzedaży majątku oraz strukturalne niedofinansowanie zadań oświatowych, ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania, możliwość odchyleń w realizacji poszczególnych wielkości planistycznych powodowanych ogólną koniunkturą gospodarczą oraz mając na względzie przywołany wyżej zmienny poziom wykonania parametrów istotnych dla kształtowania się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający **wskazuje na konieczność stałego monitorowania realizacji przyjętych** w Wieloletniej Prognozie Finansowej założeń. Niezrealizowanie kluczowych parametrów w szczególności 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 dalszego zadłużania się (co nie jest wskazane), wydłużenia okresu spłaty zadłużenia lub restrukturyzacją wydatków bieżących. Skład Orzekający **podkreśla również bezwzględną konieczność zachowania rygorystycznej dyscypliny finansowej** w wykonaniu budżetów w całym okresie objętym Prognozą.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

P o u c z e n i e:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Maria Wasilewska