

Uchwała Nr 9/WPF/2025
Składu Orzekającego Nr 14
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 8 grudnia 2025 roku

w sprawie wydania opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej
na lata 2026-2045

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz.7), art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) oraz Zarządzenia 9/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Aleksandra Kwiatkowska - *Członek Kolegium RIO*

Członkowie:

Robert Pawlicki - *Członek Kolegium RIO*

Edyta Nowek - *Członek Kolegium RIO*

opiniuje z zastrzeżeniami

projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Kowalewo Pomorskie na lata 2026-2045

Uzasadnienie

Projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej (dalej WPF lub Prognoza) wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu w terminie przewidzianym przepisem art. 238 ust. 1 w związku art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) – zwanej dalej uofp.

Projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej został przedłożony Radzie Miejskiej na podstawie Zarządzenia Nr 131/2025 Burmistrza Miasta Kowalewo Pomorskie z dnia 14 listopada 2025 r. Projekt ten został sporządzony na rok budżetowy 2026 oraz na kolejne lata tj. 2027-2045 i spełnia wymogi art. 227 ust.1 uofp.

Zgodnie z brzmieniem art. 226 ust. 1 uofp. w projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej uwzględniono:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu,
- wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- relacje o których mowa w art. 242-244 uofp,
- wydatki bieżące i majątkowe objęte limitem na realizację przedsięwzięć.

W projekcie zamieszczono również fakultatywne upoważnienia dla organu wykonawczego, które są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Zgodnie z art. 229 ustawy wartości przyjęte w projekcie WPF w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów, w tym planowanych do zaciągnięcia zobowiązań i ich spłat w roku 2026 są zgodne z projektem uchwały budżetowej Gminy na 2026 rok, przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w trybie art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Skład Orzekający stwierdza, że wykazana w projekcie relacja zrównoważenia wydatków bieżących z dochodami bieżącymi, o której mowa w art. 242 uofp, jest zachowana w całym okresie Prognozy. Planowana nadwyżka operacyjna dla roku 2026 wynosi 186 790,75 zł, dla roku 2027 – 6 416 349,11 zł, 2028 - 22 652 349,11 zł. i w latach następnych ma tendencję zwyżkową.

Niemniej jednak Skład Orzekający zwraca uwagę na fakt, że w latach 2023-2025 Jednostka na koniec roku generowała wydatki bieżące wyższe od dochodów bieżących, tym samym osiągała deficyt operacyjny, który kształtował się na poziomie:

- rok 2023 – „-„ 2 639 588,22 zł;
- rok 2024 – „-„ 4 922 164,02 zł;
- rok 2025 – „-„ 4 221 929,67 zł. (wg planu na 30.10.2025 r.),

a wymóg wynikający z art. 242 uofp został spełniony dzięki zaangażowaniu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 uofp.

Skład Orzekający wskazuje, że osiągnięcie nadwyżki operacyjnej ma istotny wpływ na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 uofp. W związku z powyższym realizacja budżetu wskazanego roku będzie wymagała niezwykle uważnego monitorowania dochodów i wydatków (w szczególności wydatków bieżących) oraz dużej dyscypliny finansowej.

Niezachowanie wskazanej relacji może bowiem skutkować koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, stosownie do przepisu art. 240a uofp.

W załączniku do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej ujęto wszystkie obligatoryjne elementy wykazu przedsięwzięć, stosownie do treści art. 226 ust. 3 uofp.

W wykazie przedsięwzięć zaplanowano inwestycje i zakupy inwestycyjne które finansowane będą ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

Gmina nie planuje przedsięwzięć związanych z zawieraniem umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 6 ufp w WPF przedstawiono prognozowaną kwotę zadłużenia Gminy Kowalewo Pomorskie na koniec każdego roku objętego Prognozą. Prognozowana kwota długu na koniec 2026 roku wyniesie 74 267 299,15 zł, tj. 82,7% planowanych na ten rok dochodów. W latach 2026-2028 Gmina planuje zaciągać nowe zobowiązania, w związku z czym następuje dalszy wzrost zadłużenia Jednostki, przy czym najwyższa planowana kwota długu w całym okresie prognozowania przypada na rok 2027, na koniec którego ma ona wynieść 78 713 875,10 zł. i stanowić 87,3% planowanych na ten rok dochodów.

Jako źródło spłaty długu w latach 2026-2027 wskazano nowo zaciągane zobowiązanie. Od roku 2028 spłata długu pokryta zostanie planowaną na te lata nadwyżką budżetową.

*W wyniku analizy danych ujętych w WPF w tym dotyczących relacji, o której mowa w art. 243 uofp, Skład Orzekający stwierdza, że w latach 2026-2028 powyższa relacja **nie zostaje spełniona**. Dopuszczalny limit spłaty, obliczony dla roku:*

- 2026 w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynosi odpowiednio 7,30% przy relacji spłaty zobowiązań wynoszącej 6,09% - **niezachowanie relacji wynosi 1,21%**;*
- 2027 w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynosi odpowiednio 6,59% przy relacji spłaty zobowiązań wynoszącej 4,54% - **niezachowanie relacji wynosi 2,05%**;*
- 2028 w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynosi odpowiednio 6,37% przy relacji spłaty zobowiązań wynoszącej 5,09% - **niezachowanie relacji wynosi 1,28%**.*

Skład Orzekający wyraża ponadto zastrzeżenie iż w latach 2029-2030 relacja określająca limit spłaty zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy, obliczona w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, jest bliska granicy spełnienia. Dopuszczalny wskaźnik spłaty:

- dla roku 2029 wynosi 5,45%, przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 5,71% (różnica 0,26%);
- dla roku 2030 wynosi 6,89% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 7,50% (różnica 0,61%).

Zgodnie z art. 296c ust. 1 uofp w latach 2024-2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1, 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.

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający ustalił, że kwota długu Gminy Kowalewo Pomorskie obliczona w oparciu o wyżej wskazany przepis wyniesie:

- w roku 2026 – 95,8%;
- w roku 2027 - 95,2%;
- w roku 2028 – 87,0%,

Tym samym, należy stwierdzić, że w latach w których nie zostaje spełniona relacja z art. 243 uofp kwota długu nie przekracza 100,0% tej relacji, jednak zbliża się do dopuszczonej przez ustawodawcę granicy. Jednostka jest uprawniona do uchwalenia tak skonstruowanego budżetu wyłącznie z uwagi na aktualnie obowiązujące reguły luzujące w zakresie spełniania ustawowych wskaźników.

Ponadto Skład Orzekający zauważa, że przy tak wysokim zadłużeniu oraz planowaniu nowo zaciąganych zobowiązań, istnieje wysokie ryzyko nie spełnienia norm wynikających z przepisu art. 296c uofp, co skutkować będzie koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, stosownie do przepisu art. 240a uofp.

Skład Orzekający, na podstawie art. 296c ust. 3 uofp., wydając niniejszą opinię ocenił również wpływ niezachowania relacji wynikających z art. 243 na realizację zadań publicznych. Dokonując analizy danych wynikających ze sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych Gminy Kowalewo Pomorskie wg stanu na koniec III kwartału 2025 r., w tym przede wszystkim mając na uwadze brak zobowiązań wymagalnych, planowaną od roku 2026 nadwyżkę operacyjną budżetu, Skład Orzekający ocenił, że na dzień opiniowania WPF niezachowanie w latach 2026-2028 relacji, wynikającej a art. 243 uofp., nie stanowi istotnego ryzyka dla realizacji zadań publicznych Gminy.

Do projektu WPF załączono objaśnienia przyjętych wartości, które ustalono zgodnie z wytycznymi dotyczącymi założeń makroekonomicznych wskazanych przez Ministerstwo Finansów.

Z objaśnień wynika, że Jednostka w latach 2027-2029 zakłada ograniczenia wydatków bieżących, poprzez ograniczenie wydatków na zakupy materiałów i wyposażenia oraz zakup usług remontowych i pozostałych. W zakresie wydatków na wynagrodzenia i składników od nich naliczanych ustalono, że będą wzrastać od roku 2027 zgodnie z poziomem inflacji.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zarówno wydatki bieżące, jak i wydatki na wynagrodzenia zaplanowano w roku 2026 w kwotach niższych niż w roku 2025 odpowiednio o: 5 323 435,71 zł. i 1 240 708,00 zł. W objaśnieniach nie podano przyczyn zaplanowania niższych kwot wydatków.

W związku z powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność analizy wydatków bieżących zarówno w zakresie ich planowania, jak i monitorowania ich wykonania. Należy podkreślić, że kategoria wydatków bieżących jest jednym z czynników, które mają istotny wpływ również na wskaźnik określony przepisem art. 243 ustawy. Wykonanie deficytu operacyjnego jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2027-2045 zaplanowano do osiągnięcia dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 300 000,00 zł. Z załączonych do WPF objaśnień nie wynika jakie konkretnie nieruchomości zaplanowano do sprzedaży, wskazano jedynie, że założenia te oparto o szacunkowe wartości nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w kolejnych latach.

Planowanie dochodów ze sprzedaży majątku powinno odbywać się z uwzględnieniem istniejących na rynku możliwości zbycia nieruchomości, gdyż osiągnięcie zaplanowanych dochodów z powyższego tytułu ma duży wpływ na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający informuje, że niniejsza ocena została wydana przy założeniu:

- 1. realizacji dochodów zaplanowanych w projekcie budżetu oraz projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy,*
- 2. utrzymania planowanego poziomu wydatków,*
- 3. osiągnięcia w poszczególnych latach zakładanej nadwyżki operacyjnej, tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.*

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

- 1. Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.*

Przewodniczący Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy