

Uchwała Nr S.O.IX.4290.7.2025
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 9 grudnia 2025 r.

w sprawie: opinii do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Brzeskiego.

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7) oraz art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483) - Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Przewodnicząca: Augustynowicz-Skruch Katarzyna
Członkowie: Kotaś Irena
 Wolińska Magdalena

po zapoznaniu się z przedłożonym projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Brzeskiego.

UZASADNIENIE

W dniu 14 listopada 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął opracowany przez Zarząd Powiatu Brzeskiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Brzeskiego na lata 2026 - 2040.

W wyniku analizy przedłożonego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokumentu, Skład Orzekający uznał, że projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej dalej jako "W.P.F." został sporządzony z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa.

Projekt W.P.F. został sporządzony z dochowaniem wymogów w zakresie szczegółowości, ustalonej art. 226 ust. 1, 2a i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483) – dalej jako "u.f.p." oraz zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 83).

Projekt obejmuje okres od roku 2026 do roku 2040. Przyjęte w nim wartości dla 2026 roku są spójne w zakresie wyniku finansowego i związanych z nim kwot przychodów

i rozchodów z analogicznymi wielkościami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok.

W projekcie W.P.F. Powiatu Brzeskiego zapewniono przestrzeganie przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, określonych w art. 242 ust. 1 u.f.p.. Skład Orzekający zauważa, iż w roku 2026 różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi (deficyt operacyjny) wynosi 860.225,66 zł i to przy założeniu realizacji budżetu roku 2026 w prognozowanych wielkościach. Natomiast w kolejnych latach, zaplanowano nadwyżki operacyjne na wysokim poziomie. W latach 2027-2040 nadwyżki operacyjne kształtują się od kwoty 4.570.385,34 zł do kwoty 9.978.506,00 zł. Powyższe rodzi wątpliwości, czy w kolejnych latach będzie można osiągnąć nadwyżkę operacyjną w zaplanowanych wielkościach. Wobec powyższego, Skład Orzekający podkreśla, że uzyskanie zaplanowanych nadwyżek obarczone jest dużym ryzykiem. Nieosiągnięcie bowiem w latach 2027-2040 nadwyżek operacyjnych w planowanych obecnie kwotach, przełoży się jednocześnie na kształtowanie się wskaźnika jednorocznego, który ma również bezpośredni wpływ na relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Planowanie nadwyżek operacyjnych musi wynikać z konkretnych, długofalowych działań, aby nie tylko ich plan, ale i wykonanie było możliwe do osiągnięcia. Skład Orzekający wskazuje, iż nadwyżka operacyjna to wskaźnik obrazujący zdolność Powiatu do spłaty zobowiązań, a także możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. Jest to najbardziej syntetyczna ocena kondycji finansowej samorządu, jego potencjału inwestycyjnego oraz zdolności kredytowej. Informuje ona jakimi środkami dysponuje jednostka po pokryciu najbardziej podstawowych potrzeb bieżących.

W załączniku do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zamieszczono wykaz przedsięwzięć, wskazując dla każdego wymienionego przedsięwzięcia dane, o których stanowi art. 226 ust. 3 u.f.p..

Opiniowany projekt uchwały zawiera prognozę kwoty długu, która została sporządzona na lata 2026 - 2040. Obejmuje zatem okres, w jakim przewiduje się pełną spłatę zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Możliwość spłaty zadłużenia zdeterminowana jest poziomem indywidualnego wskaźnika, o którym mowa w art. 243 z uwzględnieniem art. 244 u.f.p. Przedstawiona przez Powiat prognoza kwoty długu wykazuje, że począwszy od roku 2026, relacja z art. 243 u.f.p. jest zachowana.

Skład Orzekający oceniając spełnienie relacji z art. 243 u.f.p. oparł się na danych przedstawionych w Załączniku Nr 1 do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej i przyjął, że realizacja dochodów i wydatków będzie przebiegać na poziomie kwot prognozowanych, a także fakt, iż od roku 2027 nie będą zaciągane zobowiązania wpływające na dług Powiatu. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w wyniku dokonanej analizy wskaźnika określonego wzorem wynikającym z art. 243 ustawy o finansach publicznych, relacja określona po lewej stronie nierówności (kol. 8.1) jest najbardziej zbliżona do dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań, określonego po prawej stronie nierówności (kol. 8.3.1) w latach 2030-2039. Stopień spełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2030-2039 kształtuje się na następującym poziomie: rok 2030 - 0,86%, rok 2031 - 0,83%, rok 2032 - 0,84%, rok 2033 - 0,24%, rok 2034 - 0,86%, rok 2035 - 0,95%, rok 2036 - 0,75%, rok 2037 - 0,00%, rok 2038 - 0,30%, rok 2039 - 0,68%. Powyższe wskazuje, iż istnieje bardzo wysokie ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych zwłaszcza w roku 2037 gdzie stopień spełnienia relacji wynosi 0,00%. Skład

Orzekający podkreśla, że nawet nieznaczne odchylenia od wartości już zaplanowanych spowodują niespełnienie wymogów ustawowych w zakresie spłaty długu Powiatu Brzeskiego określone we wskazanym wyżej przepisie ustawy. Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że niezrealizowanie przez Powiat Brzeski dochodów i wydatków w prognozowanych wielkościach, czy też konieczność zaciągnięcia kolejnych zobowiązań zwrotnych, może spowodować niespełnienie wymogów ustawowych dotyczących możliwości spłaty długu w latach 2030-2039. Mając na uwadze powyższe, Skład Orzekający sugeruje rozważenie poczynienia oszczędności w wydatkach bieżących budżetu roku 2026 i w latach następnych, a także rozważenie przez organy Powiatu zasadności zaciągania planowanego w roku 2026 zobowiązania zwrotnego.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym nie będzie zachowana relacja łącznej kwoty spłat zobowiązań określona tym przepisem ustawy. Do wyliczenia wskaźnika spłaty długu w latach 2030 – 2033 (gdzie wskaźnik kształtuje się na poziomie odpowiednio 0,80% i 0,86%) brane są pod uwagę wartości wskazane we wzorze z art. 243 ust. 1 ustawy jak wyżej z ostatnich siedmiu lat, zatem wielkości budżetu roku 2026, obecnie planowane, a po zakończeniu roku wykonane, będą miały wpływ na wskaźnik spłaty długu w latach 2030 - 2033.

W roku 2026 Powiat Brzeski planuje zaciągnąć zobowiązania zwrotne z tytułu pożyczek lub kredytów na kwotę 6.080.000,00 zł, oraz planuje udzielenie poręczeń w kwocie 4.000.000,00 zł. Planowany dług Powiatu Brzeskiego na koniec 2026 roku wyniesie 65.197.000,00 zł, co stanowi 33,21% planowanych dochodów. Koszty obsługi długu w całym okresie obowiązywania wieloletniej prognozy finansowej przewidziano w wysokości 26.295.900,00 zł. W ocenie Składu Orzekającego, niezbędne jest monitorowanie sytuacji finansowej Powiatu Brzeskiego, gdyż z objaśnień przyjętych wartości wynika, iż najwyższe raty do spłaty z związku z planowanymi do zaciągnięcia w roku 2026 pożyczkami lub kredytami przypadną na lata 2037-2040, co generuje poniesienie przez Powiat Brzeski znacznych wydatków w zakresie obsługi tego zobowiązania. Wysokie wydatki na obsługę długu wpływają na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Zaproponowane w projekcie W.P.F. upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań znajdują umocowanie w przepisach art. 228 i art. 232 u.f.p.

Podsumowując powyższe, Skład Orzekający, wskazuje, że do wyliczenia wskaźnika spłaty długu brane są pod uwagę wartości wskazane we wzorze z art. 243 ust. 1 ustawy jak wyżej z ostatnich siedmiu lat, zatem wielkości budżetu roku 2026, obecnie planowane, a po zakończeniu roku wykonane, będą miały wpływ na wskaźnik spłaty długu do roku 2033. Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 243 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych - wartości wykonane za ten rok, z tym że do obliczenia relacji dla poprzednich sześciu lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. W związku z powyższym relacja wyliczona w oparciu o faktycznie wykonane wielkości może zmienić rzeczywiste możliwości Powiatu Brzeskiego w zakresie spłaty zobowiązań, które mogą być wówczas inne, a więc niższe niż obecnie prognozowane.

Skład Orzekający wskazuje, że poziom wykonania dochodów bieżących oraz wydatków bieżących w 2026 r., a także wynikający z tych relacji wynik operacyjny, stanowiąc będą element determinujący możliwości zachowania relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. w dalszych latach obowiązywania prognozy. Pogorszenie wyniku operacyjnego zaplanowanego w roku 2026 może skutkować także ograniczeniem zdolności Powiatu Brzeskiego do spełnienia ustawowych wymogów z ww. przepisu ustawy.

W związku z powyższym oraz mając na uwadze art. 242 i art. 243 u.f.p., Skład Orzekający zwraca Radzie Powiatu Brzeskiego uwagę na konieczność zachowania szczególnej ostrożności przy podejmowaniu decyzji dotyczących zaciągania nowych zobowiązań dłużnych, jak również przy udzielaniu poręczeń i gwarancji. Działania te jako wpływające bezpośrednio na poziom obciążenia budżetu w kolejnych latach oraz na wskaźnik, o którym mowa w art. 243 u.f.p., powinny każdorazowo być poprzedzone analizą ich następstw finansowych w ujęciu wieloletnim, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po roku 2029 ponieważ nie będą obowiązywać przepisy epizodyczne ustawy o finansach publicznych (art. 296c), łączące reżim wynikający z art. 243 ww. ustawy.

Uwzględniając powyższe, jak również przepis art. 230 ust. 3 u.f.p., Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

POUCZENIE

1. Zgodnie z art. 20 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej opinii organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.
2. Stosownie do przepisu art. 230 ust. 3 i art. 246 ust. 2 u.f.p., niniejsza opinia winna być opublikowana w terminie 7 dni od dnia otrzymania od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902).

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

Katarzyna Augustynowicz – Skruch

dokument podpisany elektronicznie