Elektronicznie podpisany przez:
Dariusz Renczyński
dnia 21 maja 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-15/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 21 maja 2025 r.
w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Łomża pożyczki długoterminowej w kwocie 52 900 000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 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 w osobach:
Dariusz Renczyński - przewodniczący
Beata Chmielewska - członek
Ewa Czołpińska - członek

opiniuje pozytywnie z uwagami

możliwość spłaty przez Miasto Łomża pożyczki długoterminowej w kwocie 52 900 000 zł, z tego: w kwocie 43 712 692,78 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz w kwocie 9 187 307, 22 zł na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2025 rok.

U Z A S A D N I E N I E

Prezydent Miasta Łomża pismem z dnia 23 kwietnia 2025 r. (znak: WSB.271.4.2025) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w kwocie 52 900 000 zł, z tego: w kwocie 43 712 692,78 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz w kwocie 9 187 307, 22 zł na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2025 rok. W sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej, z przeznaczeniem określonym jak w przywołanym wniosku, Prezydent Miasta Łomża wydał też zarządzenie Nr 194/2025 z dnia 23 kwietnia 2025 r. Z zarządzenia tego wynika m.in., że spłata pożyczki została zaplanowana do końca 2040 roku, zaś źródłem spłaty będą „dochody własne budżetu".

Z uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2025 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmian dokonanych uchwałą Nr 135/XIV/25 Rady Miejskiej Łomży z 23 kwietnia 2025 r. i zarządzenia Nr 203/25 Prezydenta Miasta z dnia 28 kwietnia 2025 r.), wynika, że na 2025 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 17 706 199 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 647 782 956 (z tego: dochody bieżące 551 317 057 zł, dochody majątkowe 96 465 899) a wydatkami w łącznej kwocie 665 489 155 zł (z tego: wydatki bieżące 530 151 464 zł, wydatki majątkowe 135 337 691 zł). Łączna kwota planowanych przychodów wynosi 67 607 556 zł, z tego przychody zwrotne 62 330 449 zł, wolne środki na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 3 934 221 zł, a także przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach – 740 804 zł oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków – 602 082 zł (istnienie przychodów wewnętrznych z ww. tytułów potwierdzają dane sprawozdawcze Miasta). Rozchody – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych – zaplanowano w wysokości 49 901 357 zł. Według uchwały budżetowej po

zmianach przychody zwrotne mają posłużyć pokryciu planowanego deficytu budżetowego na sumę 12 429 092 zł (w pozostałej części deficyt ma być pokryty z niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym budżetu klasyfikowanych jako przychody w par. 905 i 906 oraz wolnych środków klasyfikowanych w par. 950 klasyfikacji przychodów) oraz – jak wynika z całości konstrukcji budżetu – sfinansowaniu planowanych rozchodów. W postanowieniach § 8 pkt 1 lit. b, c uchwały budżetowej na 2025 rok (uchwała Nr 90/X/24 Rady z dnia 18 grudnia 2024 r. zmieniona uchwałą Nr 135/XIV/25 z 23 kwietnia 2025 r.) Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 12 429 092 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów/pożyczek w kwocie 49 901 357 zł. W § 13 pkt 1 uchwały budżetowej na 2025 rok organ stanowiący upoważnił Prezydenta Miasta do „zaciągania zobowiązań do wysokości poszczególnych limitów określonych przez Radę Miejską".

Wskazania wymaga, że w ramach limitów i upoważnień zawartych w uchwale budżetowej Miasta Łomża na 2025 rok Prezydent Miasta Łomża wydał zarządzenie Nr 188/25 z dnia 17 kwietnia 2025 r., w którym postanowił o zaciągnięciu pożyczek długoterminowych w łącznej kwocie 9 430 447,85 zł, z tego: pożyczek w kwocie 6 188 663,71 zł (w związku z refundacją wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięć w latach 2021-2024) z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz w kwocie 3 241 784,14 zł na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2025 rok. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku (RIO) uchwałą Nr RIO.II-00313-11/2025 z dnia 25 kwietnia 2025 r. pozytywnie (z uwagami) zaopiniował możliwość spłaty przez Miasto Łomża tych pożyczek długoterminowych.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2025 rok oraz przywołaną wyżej opinię Składu Orzekającego RIO należy wskazać, że zamierzenie zaciągnięcia przez Prezydenta Miasta pożyczki długoterminowej będącej przedmiotem niniejszej opinii mieści się w granicach upoważnienia organu stanowiącego oraz pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego, zawartymi w regulacjach art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530; dalej też jako: *u.f.p.*, *ustawa*).

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Łomża, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Łomża na lata 2025-2045" (po zmianach dokonanych uchwałą Nr 134/XIV/25 Rady z 23 kwietnia 2025 r.). Przyjęte w tej prognozie dla roku 2025 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Miasto Łomża zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług do końca 2045 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest również w latach 2026-2027 w kwotach – odpowiednio – 23 000 000 zł i 1 707 318 zł (z przeznaczeniem na finansowanie prognozowanego deficytu oraz rozchodów (kol. 4.1, 4.1.1 tabeli WPF)). Według założeń obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego w okresie prognozowanym mają być przychody zwrotne (lata 2025-2027), a także nadwyżki budżetowe, które począwszy od 2028 roku mają być wyłącznym źródłem spłaty długu (kol. 3-3.1, 5-5.1 tabeli WPF). Na koniec 2025 roku dług publiczny Miasta ma wynosić 213 584 989,85 zł, do końca 2026 roku ma wzrosnąć do kwoty 223 219 665,85 zł, w kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). Rozchody tytułem spłaty zobowiązań dłużnych w latach 2026-2040 (w okresie spłaty zaciąganej pożyczki) zaprojektowano w przedziale wartości od 15 140 tys. zł do 11 166,2 tys. zł, a w latach 2041-2045 w granicach wartości 5 039,6 tys. zł – 5 966 tys. zł.

W związku z prognozowanym stanem zadłużenia w prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (w wartościach malejących od 12 265 tys. zł w roku 2025 do 56 tys. zł w roku 2045 (kol. 2.1.3 tabeli WPF)). Odnośnie do tych kwot Skład Orzekający odnotowuje, że według objaśnień do uchwały Nr 134/XIV/25 w sprawie zmian w WPF pożyczka w kwocie 36 777 778 zł ma być przeznaczona na

całkowitą spłatę najdroższych kredytów; w tych objaśnieniach podano też, że: „Obecnie miasto negocjuje z trzema bankami marżę pożyczki, która pozwoli obniżyć koszty obsługi zadłużenia miasta". W obowiązującej prognozie finansowej wartości wydatków na obsługę długu nie zostały zmniejszone (jak należy wnioskować – z uwagi, że wartość kosztów obsługi nie była jeszcze określona), co nie pozwala na zastosowanie wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych (wyłączenie takie nie zostało też ujęte w tabeli WPF).

Ponadto należy wskazać, że w okresie lat 2025-2034 Miasto Łomża prognozuje potencjalne wydatki z tytułu poręczenia – w każdym roku w kwocie 1 564 tys. zł (kol. 2.1.2 tabeli WPF); ma to związek z uchwałami Rady Miejskiej Łomży: Nr 128/XIV/19 z dnia 28 sierpnia 2019 r. i Nr 582/LXVI/23 z dnia 18 stycznia 2023 r., w których Rada wyraziła zgodę na poręczenie, do wysokości 22 368 tys. zł, spłaty pożyczki oraz innych należności wynikających z umowy pożyczki zawartej między MPEC Sp. z o.o. w Łomży i NFOŚiGW.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów – zgodnie z wyborem Prezydenta Miasta – w siedmiu latach poprzednich (2018-2024) wynika, że z wyjątkiem 2025 roku w okresie spłaty długu zostaną zachowane relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. (z modyfikacjami tych relacji na podstawie obowiązujących obecnie przepisów art. 296b u.f.p. oraz innych przepisów epizodycznych), tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze). W odniesieniu do 2025 roku należy wskazać, że według art. 296c ust. 1 u.f.p. 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. Dla Miasta Łomża wynikający z przywołanego przepisu wskaźnik wynosi 43,72%.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągania w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy). Salda operacyjne w okresie prognozowanym zaprojektowano następująco: w bieżącym roku wynosi ono 21 165 593 zł, w latach 2026-2028 salda pozostają w przedziale 24 942 tys. zł – 23 807,9 tys. zł, w 2029 roku zaprojektowano kwotę 20 285,5 tys. zł, zaś w latach 2030-2045 przyjęto stałą wartość sald operacyjnych w kwocie 19 285 583 zł, co jest efektem projekcji jednakowych wartości dochodów i wydatków bieżących w poszczególnych latach tego okresu (kol. 7.1 tabeli WPF). Na tym tle Skład Orzekający wskazuje, że każdorazowo w latach 2018-2024 Miasto realizowało dodatnie salda operacyjne, w przedziale kwot od 33 825,7 tys. zł (rok 2021) do 5 603,5 tys. zł (rok 2024), a ich średnia arytmetyczna z tego okresu wyniosła 17 503,6 tys. zł. Mając to na uwadze Skład Orzekający zauważa, że:

- średnia arytmetyczna realizowanych nadwyżek operacyjnych jest zbliżona do wartości tych nadwyżek projektowanych w obowiązującej prognozie kwoty długu od roku 2030, przy czym pozostaje poniżej tych wartości; prognoza sald operacyjnych w latach 2026-2028 odbiega znaczniej od średniej sald historycznych;
- jak wskazują podane wyżej wartości brzegowe, wypracowywane przez Miasto salda operacyjne podlegały widocznym wahaniom, przy czym od 2022 roku są one wyraźnie niższe od ww. średniej arytmetycznej, a ponadto pozostają w trendzie malejącym: saldo operacyjne w 2022 roku wyniosło 12 721,6 tys. zł, zaś w 2024 roku 5 603,5 tys. zł – jest to najniższa wartość w siedmioletnim okresie uwzględnianym dla obliczania relacji z art. 243 u.f.p. Zauważenia też wymaga, że zarysowanie się wskazanego malejącego trendu jest efektem niższej dynamiki wzrostu dochodów bieżących niż

wydatków bieżących: zrealizowane w 2024 roku w stosunku do roku 2022 dochody bieżące były wyższe o 21,96%, podczas gdy wskaźnik przyrostu wydatków bieżących w tym okresie wyniósł 24,35% (wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły przy tym w tym okresie o 46,88%);
- w ostatnich czterech latach (2021-2024) wpływ na wyniki budżetów Miasta, w tym wyniki operacyjne, miały dodatkowe transfery z budżetu państwa (dokonywane m.in. w związku z reformami w obrębie podatków dochodowych), oparte o epizodyczne przepisy prawne; transfery te pozwalały na osiągnięcie sald operacyjnych wyższych niż wynikające z planów dochodów i wydatków budżetowych;
- z analizy wartości dochodów i wydatków bieżących i ich objaśnień określonych w obowiązującej WPF należy wnioskować, że poziom zakładanych od 2025 roku sald operacyjnych jest z jednej strony pochodną wzrostu dochodów wynikającego z regulacji nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz regulacji Rady Miejskiej zwiększających stawki podatków i opłat lokalnych, z drugiej zaś ograniczenia w latach kolejnych dynamiki wzrostu wydatków bieżących. W odniesieniu do tego drugiego komponentu założeń prognostycznych Skład Orzekający zauważa, że najistotniejszym obciążeniem wydatków bieżących są wydatki na wynagrodzenia i pochodne – w latach 2025-2029 udział tej grupy wydatków w łącznej kwocie wydatków bieżących ma pozostawać na poziomie 52,9% - 53,6% (por. kol. 2.1.1 i 2.1. tabeli WPF). Z kolei poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne jest w przeważającej mierze determinowany wynagrodzeniami nauczycieli, których wysokość jest corocznie uzależniona od regulacji ustawy budżetowej. Przebieg realizacji budżetów w ostatnich latach wskazuje też, że nadwyżki operacyjne wynikające z pierwotnie uchwalonych budżetów ulegały następnie istotnym redukcjom, co wynikało z potrzeb zwiększania planów wydatkowych (zwłaszcza na wynagrodzenia) przy braku możliwości adekwatnego zaplanowania dochodów budżetowych. Zaistnienie tej tendencji w realizacji budżetu roku bieżącego (co na dzień sporządzenia niniejszej opinii nie miało miejsca) może oznaczać istotne ryzyko dla realizacji sald operacyjnych na poziomie zakładanym w najbliższych latach. Z przedstawionych względów Skład Orzekający podkreśla, że wdrożenie „planu oszczędnościowego" wzmiankowanego w objaśnieniach do WPF staje się warunkiem koniecznym dla realizacji założeń przyjętych w obszarze prognozy kwoty długu.

Z uwagi na omawiane wartości w sekcji bieżącej budżetów, a także pozostałe wartości podlegające uwzględnieniu bądź wyłączeniu z ustalania relacji określonej po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (w szczególności dochody ze sprzedaży majątku, wydatki na obsługę długu, dochody i wydatki związane z realizacją projektów lub zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.) prognoza kwoty długu wskazuje od 2026 roku na tzw. rezerwy limitowe wynikające z porównania procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (obliczanych w poszczególnych latach w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF). W okresie lat 2026-2029 rezerwy te pozostają w granicach 3,53% - 2,50%, w latach 2030-2040 (do końca okresu spłaty zaciąganej pożyczki) w przedziale 1,41% - 2,17%, zaś w latach 2041-2045 w granicach 3,16% - 2,75%. Skład Orzekający zauważa, że wymienione rezerwy limitowe są wynikiem m.in. projekcji nadwyżek operacyjnych, których wartości są wyższe od średniej arytmetycznej wartości takich nadwyżek realizowanych w latach poprzednich.

Odnośnie do wartości nadwyżek dochodów nad wydatkami, które od 2028 roku zaprojektowano jako jedyne źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje w szczególności, że począwszy od tego roku przyjęto założenia finansowania potrzeb budżetowych bez pozyskiwania przychodów zwrotnych, a wydatki majątkowe Miasta oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty z tych nadwyżek długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Począwszy od 2030 roku, w którym odstąpiono od prognozowania dochodów majątkowych, w tym z tytułu dotacji i środków na inwestycje, projekcja finansowa obowiązującej WPF wskazuje wartości nadwyżek operacyjnych (których wyliczenie w kol. 7.1 tabeli WPF uwzględnia wydatki na obsługę długu) przede wszystkim jako służących finansowaniu potrzeb

budżetowych związanych ze spłatą długu publicznego. Z uwzględnieniem poczynionych wcześniej uwag Skład Orzekający uznaje za możliwe generowanie tego rodzaju środków służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego. W perspektywie danych historycznych z okresu od 2018 roku należy wskazać, że przedstawione w WPF wartości rozchodów tytułem spłaty długu publicznego, w tym długu, o którym mowa w niniejszej opinii, pozostają poniżej średniej arytmetycznej nadwyżek operacyjnych z ostatnich siedmiu lat.

Mając za podstawę przedstawione wartości planistyczne, prognostyczne oraz sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE
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.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Dariusz Renczyński