Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Tyniewicki
dnia 13 sierpnia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-37/2025
z dnia 13 sierpnia 2025 r.
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez miasto Białystok pożyczki długoterminowej z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanych deficytów budżetu miasta w latach 2025-2026

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 2 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:
Marcin Tyniewicki - przewodniczący
Paweł Gałko - członek
Ewa Lotko - członek

opiniuje pozytywnie:

możliwość spłaty planowanej do zaciągnięcia przez miasto Białystok pożyczki długoterminowej w łącznej wysokości 39.000.000 zł w Banku Gospodarstwa Krajowego z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanych deficytów budżetu miasta w latach 2025-2026, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Białegostoku na podstawie wniosku z dnia 1 sierpnia 2025 r. (DFN-I.3022.7.2025) zwrócił się o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanej do zaciągnięcia pożyczki długoterminowej do łącznej kwoty 39.000.000 zł na cyfryzację w Banku Gospodarstwa Krajowego.

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 Miasta do zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych oraz określania wysokości sumy, do której prezydent 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 (JST);
   d) art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p. określającego kompetencje organu stanowiącego JST 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 siedmiu lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu;

2) bieżącą i prognozowaną sytuację finansową miasta Białegostoku wynikającą z:

a) uchwały Nr IX/130/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2025-2045 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego);

b) uchwały Nr IX/131/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2025 rok (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

W związku z opiniowaną pożyczką Prezydent Miasta Białegostoku w dniu 1 sierpnia br. wydał zarządzenie Nr 700/25, w którym określił, że środki z tego tytułu dłużnego pochodzić będą z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach Inwestycji C4.1.1. i posłużą sfinansowaniu planowanych deficytów budżetu miasta Białegostoku w latach 2025-2026 wynikających z Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2025-2045, przy czym uruchomienie środków z pożyczki nastąpi w latach:

1) w 2025 r. – do kwoty 35.000.000 zł,
2) w 2026 r. – do kwoty 4.000.000 zł.

Z kolei spłata kapitału pożyczki zostanie dokonana z dochodów własnych lub przychodów miasta w ciągu 20 lat od zawarcia umowy z uwzględnieniem okresu karencji nie dłuższego niż 12 miesięcy, a zgodnie ze skierowanym wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku roczne spłaty będą następowały w latach:

- 2027-2037 po 20.000 zł,
- 2038-2044 po 5.000.000 zł,
- 2045 – 3.780.000 zł.

Koszty obsługi (oprocentowanie) przedmiotowej pożyczki wyniosą 0%.

Mając na uwadze wspominany cel dla którego podejmowana jest czynność zaciągnięcia zobowiązania dłużnego, tzn. sfinansowanie planowanych deficytów budżetu miasta, to limit zobowiązań dotyczący pierwszej części pożyczki, która ma być uruchomiona w bieżącym roku został określony w uchwale budżetowej miasta Białegostoku na 2025 r., łącznie z upoważnieniem Prezydenta do podjęcia tej czynności. Natomiast w odniesieniu do drugiej części pożyczki, z której środki zostaną pozyskane w roku 2026 ogólne upoważnienie Rady dla podejmowania tego typu czynności przez Prezydenta wynika z §3 ust. 1 uchwały Nr IX/130/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2025-2045.

Z uwagi na powyższe z formalnego punktu widzenia zostały spełnione wszystkie przesłanki uprawniające do zaciągnięcia opiniowanej pożyczki w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zgodnie z obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Białegostoku na lata 2025-2045 (powoływana dalej również jako WPF) opiniowana pożyczka długoterminowa będzie miała wpływ na wzrost zadłużenia jednostki. Na koniec bieżącego roku łączna jego kwota wyniesie 1.146.000.338 zł i stanowić będzie 36,23% planowanych dochodów ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 37,98%. W drugim roku wypłaty transzy pożyczki, a więc w 2026, zadłużenie to wzrośnie do 1.306.000.338 zł, które w odniesieniu do planowanych dochodów ogółem stanowić będzie 36,04%, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 42,82%. Na marginesie zauważyć należy, że systematyczny spadek zadłużenia miasta Białegostoku nastąpi od roku 2028 wskutek przeznaczenia na jego spłatę prognozowanych nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w kolejnych budżetach rocznych. W efekcie spłata długu nastąpi w 2045 r., w tym roku również zostanie dokonana całkowita spłata opiniowanej pożyczki.

Dla oceny możliwości spłaty opiniowanego zobowiązania w świetle obowiązującego prawa kluczowe znaczenie ma przestrzeganie 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 kosztami ich obsługi w danym roku budżetowym do dochodów bieżących (relacja z lewej strony nierówności), który jest odnoszony do dopuszczalnego wskaźnika spłat ustalanego z uwzględnieniem siedmiu poprzednich lat budżetowych oraz z uwzględnieniem nadwyżek operacyjnych za ten okres (relacja z prawej strony nierówności).

Z formalnego punktu widzenia ujęta w WPF wielkość spłat istniejącego zadłużenia miasta wraz z kosztami jego obsługi (uwzględniając w tym również spłaty kapitału zaciąganej pożyczki), jak również realizacja określonych wartości z zakresu dochodów i wydatków bieżących, nie spowodują w całym okresie, w którym będzie dokonywana spłata opiniowanego zobowiązania, tj. w latach 2027-2045, przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. W szczególności margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie oscylować w przedziale od 0,66% do 3,62%, przy czym w latach 2031-2032 znajdzie się on na najniższych poziomach, tzn. wyniesie odpowiednio 1,10% i 0,66%. W konsekwencji w okresie tym znacznie wzrośnie ryzyko naruszenia powoływanej relacji. Generalnie jednak w latach, w których nastąpi spłata przedmiotowej pożyczki średnia wartość tego marginesu wyniesie 1,57% i w konsekwencji wskaźnik spłaty zobowiązań pozostanie w granicach wyznaczonych dyspozycją art. 243 ust. 1 u.f.p.

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 różnice pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu stosownie do art. 242 tej ustawy, 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, aczkolwiek charakteryzują się one różnymi tendencjami. W szczególności w latach 2025-2028 dodatnie salda operacyjne zamkną się w przedziale od 12,45 mln zł do 120,00 mln zł (średniorocznie wyniosą 90,37 mln zł) i wyróżniać się będą nieregularnością. Na początku nastąpi ich gwałtowny wzrost z 12,45 mln zł w 2025 r. do 120,00 mln zł w 2026 r. W kolejnym roku saldo spadnie do 113,08 mln zł, by w 2028 r. wzrosnąć do 115,95 mln zł.

Z kolei w okresie 2029-2037 nadwyżki operacyjne charakteryzować się będą względną stabilnością, bowiem oscylować będą w granicach od 102,68 mln zł do 107,59 mln zł (średniorocznie wyniosą 106,40 mln zł). W ostatnich latach WPF przypadających na okres 2038-2045 spadną poniżej 100 mln zł i średniorocznie wyniosą 99,57 mln zł.

Mając na uwadze powyższe prognozy Skład Orzekający pragnie wyrazić pewne uwagi co do ich realistyczności, w szczególności jeżeli chodzi o okres 2026-2028, a co ważne wartości sald w nim wykazane będą miały wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w kolejnych latach. W powoływanym okresie nadwyżki operacyjne zostały zaplanowane na dość wysokim poziomie, bowiem znajdą się w przedziale od 113,08 mln zł do 120,00 mln zł (średniorocznie wyniosą 116,35 mln zł). O ile Skład Orzekający nie kwestionuje możliwości ich realizacji, o tyle w odniesieniu zarówno do prognoz w kolejnych latach objętych WPF, jak i danych historycznych można postawić tezę, że zostały one zaplanowane nad wyraz optymistycznie. Warto bowiem mieć na względzie, że w latach 2018-2024 miasto zrealizowało nadwyżki operacyjne, które średniorocznie wyniosły 96,52 mln zł, przy czym charakteryzowały się one zmiennością (nieregularnością). Najwyższe poziomy osiągnęły w 2018 r. – 140,15 mln zł i w 2021 r. - 166,19 mln zł, ale w tej ostatniej kwocie uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej.

Wątpliwości Składu Orzekającego w zakresie realistyczności dodatnich sald operacyjnych w latach 2026-2028 są o tyle uzasadnione, ponieważ wpłyną one na kształtowanie się wskaźnika

spłaty zobowiązań w latach 2033-2035, w którym to okresie będzie dokonywana spłata opiniowanej pożyczki oraz pozostałych wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, a margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym pułapem znajdzie się w przedziale od 1,19% do 1,24%. Wobec tego brak realizacji planowanych nadwyżek we wskazanym okresie, nawet w niewielkim stopniu, będzie obniżać margines wskaźnika, co zwiększy ryzyko naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p.

Wobec powyższego, opierając się na planowanych wartościach dotyczących gospodarki finansowej miasta Białegostoku, ujętych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2025-2045, w tym na szacowanych poziomach sald operacyjnych, oraz uwzględniając dane historyczne, Skład Orzekający stwierdził, że miasto Białystok będzie miało możliwość spłaty planowanej do zaciągnięcia pożyczki długoterminowej w łącznej kwocie 39.000.000 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). Równocześnie jednostka powinna mieć na uwadze przestrzeganie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p., która szczególnie w roku 2032 wykazuje niski margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań (lewa strona relacji) a jego dopuszczalnym przepisami pułapem (prawa strona relacji), tj. znajdujący się poniżej 1%.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Marcin Tyniewicki