Elektronicznie podpisany przez:
Dariusz Renczyński
dnia 12 stycznia 2026 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-93/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 12 stycznia 2026 r.

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu

oraz o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej

Miasta Łomża na 2026 rok

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 230 ust. 4, art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących

Skład Orzekający w osobach:

Dariusz Renczyński - przewodniczący
Beata Chmielewska - członek
Ewa Czołpińska - członek

opiniuje pozytywnie

- możliwość sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej Miasta Łomża na 2026 rok,
- prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łomża wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o uchwały Rady Miejskiej Łomży z dnia 17 grudnia 2025 r.: Nr 200/XXIV/25 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2026-2045 wraz z prognozą długu i spłat zobowiązań na lata 2026-2045 oraz Nr 201/XXIV/25 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Łomża na rok 2026.

Według uchwały budżetowej na 2026 rok Miasto Łomża planuje deficyt budżetu w wysokości 41 875 749 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 669 831 286 zł (z tego dochody bieżące 584 270 760 zł, dochody majątkowe 85 560 526 zł) a wydatkami planowanymi w łącznej kwocie 711 707 035 zł (z tego wydatki bieżące 556 855 474 zł, wydatki majątkowe 154 851 561 zł). Deficyt ten, jak wynika z § 6 uchwały budżetowej oraz załącznika nr 5 do tej uchwały, ma być pokryty ze źródeł, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2, 3, 6 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.), tj. przychodami z zaciąganych kredytów/pożyczek w kwocie 15 635 076 zł, a także środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu: w kwocie 3 978 264 zł wynikającej 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 oraz w kwocie 22 262 409 zł z tytułu wolnych środków wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Łączna kwota planowanych przychodów wynosi 55 240 673 zł, w tym z tytułu zaciąganych kredytów/pożyczek 29 000 000 zł – przychody z tego źródła zostaną przeznaczone również na sfinansowanie rozchodów zaplanowanych w kwocie 13 364 924 zł na spłatę wcześniej zaciągniętego długu publicznego.

Odnośnie do przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p. (tzw. przychodów wewnętrznych) w kwocie łącznej 26 240 673 zł, planowanych dla pokrycia części deficytu budżetu, Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej Miasta wyspecyfikowano poszczególne źródła ich powstania w związku z finansowaniem realizacji

określonych zadań. Dodatkowo, w piśmie z dnia 9 stycznia 2026 r. Urząd Miejski w Łomży podał wstępne dane o wykonaniu budżetu na 2025 rok, z których wynika m. in., że budżet ten (odmiennie od danych przewidywanego wykonania zawartych w wierszu „Wykonanie 2025" tabeli WPF) zamknął się saldem dodatnim – nadwyżką dochodów nad wydatkami ogółem w kwocie ok. 21 854,6 tys. zł, zaś przychody z tytułów dłużnych wyniosły 46 210 225 zł. Uwzględniwszy te dane, oraz wartości przychodów wewnętrznych posiadanych w roku 2025 i poniesionych rozchodów (wynikające z odpowiednich sprawozdań), zasadne jest przyjęcie, że Miasto będzie posiadało tzw. przychody wewnętrzne możliwe do zaangażowania w kwocie zaplanowanej na pokrycie deficytu budżetu na 2026 rok. Skład Orzekający zauważa przy tym, że ostateczne potwierdzenie omawianych wartości będzie możliwe po sporządzeniu wymaganych sprawozdań rocznych.

Z określonych w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2026-2045 wartości – przy uwzględnieniu wartości z wykonania budżetów w latach poprzednich, tj. 2019-2025 – wynika, że 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), tj. 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 (obliczonych po prawej stronie nierówności we wzorze). Oznacza to, że według założeń uchwalonej prognozy finansowej Miasto nie zamierza posiłkować się regulacją art. 296c ustawy, według którego 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, a także pod warunkiem, że niezachowanie w latach 2024-2029 tej ustawowej relacji nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

W świetle przedstawionych danych uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu, Miasto Łomża może pozyskać w 2026 roku przychody zwrotne w celu finansowania planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

Stosownie do podjętej w dniu 17 grudnia 2025 r. uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2026-2045 Miasto Łomża zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia oraz zaciągnięty dług publiczny do końca 2045 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych – na pokrycie projektowanych rozchodów – prognozowane jest również w 2027 i w 2028 roku (odpowiednio w kwotach 12 707 318 zł oraz 10 000 000 zł). Dług publiczny Miasta na koniec 2026 roku ma wynosić 229 202 545,50 zł (34,22% w stosunku do planowanych dochodów ogółem oraz 39,22% w stosunku do planowanych dochodów bieżących), na koniec 2027 roku ma otrzymać się na zbliżonym poziomie, tj. w kwocie 228 723 890,50 zł, w kolejnych latach dług ma być stopniowo zmniejszany. Wartości rozchodów w okresie przyjętym dla spłaty długu publicznego zakłada się w granicach kwot 15 219,6 tys. zł (spłaty w latach 2031-2035) – 9 457,6 tys. zł (najniższa spłata w 2041 roku). W uchwalonej prognozie finansowej przyjęto, że począwszy od 2029 roku wyłącznym źródłem spłaty zobowiązań dłużnych będą nadwyżki budżetowe. W prognozie finansowej we wszystkich latach określono też wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (jak podano w objaśnieniach wydatki te szacowano z uwzględnieniem marży poszczególnych kredytów oraz stawki WIBOR na poziomie 4,38%), a ponadto – do roku 2034 – wydatki tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez Miasto poręczeń w kwotach równych po 1 564 tys. zł.

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). Zgodnie z uchwalonym budżetem na 2026 rok nadwyżka operacyjna wynosi 27 415 286 zł, w latach 2027-2029 nadwyżki te oszacowano w zbliżonych wartościach: 29 182,4 tys. zł – 26 459 tys. zł, zaś w latach 2030-2045 przyjęto stałą wartość sald operacyjnych w kwocie 22 920 014 zł, co jest efektem projekcji jednakowych wartości dochodów i wydatków bieżących w poszczególnych latach tego okresu.
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 wykonane 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 ustawy) prognoza kwoty długu wskazuje 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). Dla 2026 roku przywołana rezerwa wynosi 4,09%, a w latach 2027-2045 rezerwy pozostają w granicach od 3,73% do 1,91% (w tych latach rezerwy limitowe przekładają się na wartości kwotowe potencjalnych dodatkowych spłat w ramach relacji z art. 243 u.f.p. w szacunkowych granicach od 19 743,7 tys. zł do 10 817,5 tys. zł).

Przedstawiając pozytywną opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Łomża, zważywszy na zasadnicze parametry tej prognozy, które są zbieżne z wartościami zawartymi w projekcie uchwały w sprawie WPF, Skład Orzekający zauważa, że:
- na tle danych historycznych z okresu od 2019 roku (uwzględnianych zgodnie z art. 243 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.f.p. w ustalaniu dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań dłużnych) przedstawione w uchwalonym WPF wartości prognoz nadwyżek operacyjnych w poszczególnych latach są wyraźnie wyższe od średniej arytmetycznej sald operacyjnych zrealizowanych w minionym okresie. Dla lat 2019-2024 średnia taka wynosi 17 037,2 tys. zł (przy czym przekracza ona typowe, tj. wynikające z harmonogramów, wartości rozchodów tytułem spłaty długu publicznego); według danych przedstawionych w piśmie z dnia 09.01.2026 r. w roku 2025 nadwyżka operacyjna wyniosła ok. 33 747,4 tys. zł – z uwzględnieniem tej wartości średnia arytmetyczna sald operacyjnych dla ostatnich siedmiu lat wynosi 19 424,4 tys. zł;
- w latach 2021-2024 wyniki budżetów Miasta, w tym zwłaszcza wyniki operacyjne, były budowane przy udziale dodatkowych (wynikających z regulacji epizodycznych) transferów z budżetu państwa; określenie w opiniowanej prognozie kwoty długu na lata 2026-2045 wyższych – na tle danych historycznych – nadwyżek operacyjnych oparte jest, jak należy wnioskować, z jednej strony na uwzględnieniu nowego otoczenia prawnego dotyczącego dochodów budżetowych, z drugiej zaś na założeniu ograniczania wydatków bieżących bądź utrzymania pod kontrolą dynamiki tych wydatków. W odniesieniu do tego drugiego komponentu założeń prognostycznych wskazania wymaga, że na skalę wydatków bieżących mają wpływ nie tylko zamierzenia/strategie określane i przyjmowane do realizacji przez Miasto, lecz również szereg czynników zewnętrznych determinujących koszty lub sposób realizacji zadań publicznych. W szczególności w omawianym kontekście skonstatować trzeba, że najistotniejszym obciążeniem wydatków bieżących Miasta są – podlegające stałej presji wzrostowej – wydatki na wynagrodzenia i pochodne: w latach 2026-2029 udział tej grupy wydatków w łącznej kwocie wydatków bieżących ma pozostawać na poziomie 52,99%-55,80%. Z kolei poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne jest w przeważającej mierze determinowany wynagrodzeniami nauczycieli, których wysokość jest corocznie uzależniona od regulacji ustawy budżetowej.

Zważywszy na ww. uwarunkowania, a także ryzyko wynikające z długiego okresu objętego prognozowaniem, Skład Orzekający wyraża pogląd, że skuteczna kontrola dynamiki wydatków budżetowych będzie wymagać ciągłej, należytej uwagi organów Miasta oraz determinacji w zachowaniu dyscypliny budżetowej w kolejnych latach. Bez tego rodzaju działań prognozowane podniesienie poziomu generowanych nadwyżek operacyjnych, służące m.in. obsłudze długu publicznego zgodnie z ustalonymi harmonogramami, może stać się niemożliwe.

Mając na uwadze przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE:

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Dariusz Renczyński