

Uchwała Nr I/160/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 grudnia 2025 r.
w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z Dz.U. z 2025 r., poz. 7) i art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r., poz. 1483), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | - członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | - członek |

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2026–2050.

§ 2

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2026 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Łodzi.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi na lata 2026–2050 oraz projektu uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2026 rok.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie prognozy zawarte są elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został, co do zasady, w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika również, że w latach 2026–2050 spełniona zostanie zasada określona w art. 242

ustawy o finansach publicznych, bowiem jednostka prognozuje osiągnięcie w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że przy założeniu na 2026 rok nadwyżki operacyjnej w kwocie 170.006.923 zł, w roku 2027 Miasto prognozuje osiągnięcie nadwyżki operacyjnej w wysokości 308.771.162 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w roku 2050 ma wynieść 1.789.466.031 zł. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych wysokościach będzie wymagało konsekwentnych działań polegających na realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi przyjęto założenie, że w 2026 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych i pożyczek oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu. W roku 2027 spłata zadłużenia będzie finansowana kredytami oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w latach 2028-2029 - kredytami, planowanymi nadwyżkami budżetu (pochodzącymi z planowanych do wypracowania nadwyżek operacyjnych) oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, w latach 2030-2033 - planowanymi nadwyżkami operacyjnymi oraz wydatkami przeznaczonymi na spłatę długu, a w latach 2034-2040 - wyłącznie planowanymi nadwyżkami operacyjnymi.

Na koniec 2026 roku prognozuje się, że dług Miasta wyniesie 6.112.974.409 zł i będzie stanowił 80,77% dochodów planowanych na 2026 rok (*w tym dług, na który składają się przychody zwrotne wynikające z zaciągniętych w poprzednich latach kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, a także planowanych do zaciągnięcia w 2025 roku stanowi 78,33% dochodów ogółem, a dług z tytułu umów zaliczanych do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego to 2,44% dochodów ogółem*). Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w stosunku do przewidywanej kwoty długu na koniec 2025 roku, dług Miasta planowany na koniec 2026 roku jest wyższy o 411.060.836 zł. Natomiast najwyższa prognozowana kwota długu w całym okresie prognozy przypada na rok 2027, w którym zakłada się, że dług wyniesie 6.390.328.540 zł i będzie stanowił 82,08% dochodów ogółem prognozowanych na 2027 rok. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że prognozowana na koniec 2026 roku kwota długu Miasta jest bardzo wysoka, a kolejne lata będą obciążone jego spłatą.

Z przyjętych założeń wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna stanowiąca rozchody budżetu wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi*) przypada na 2026 rok, w którym spłata przekracza 1.600.000.000 zł. W latach 2033-2034 spłata przekracza 1.000.000.000 zł w każdym roku, w roku 2035 - spłata przekracza 900.000.000 zł; w roku 2032 - spłata przekracza 800.000.000 zł; w latach 2031 i 2036 - spłata przekracza 700.000.000 zł w każdym roku; w roku 2028 - spłata

przekracza 600.000.000 zł; w latach: 2027, 2029, 2030, 2037 - spłata przekracza 500.000.000 zł w każdym roku.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu, jak również relacja pomiędzy tym wskaźnikiem, a wskaźnikiem spłaty długu jednostki w danym roku budżetowym.

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obciążenie budżetu Miasta Łodzi, w latach 2026–2040, z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Relację, o której mowa w ww. przepisie dla poszczególnych lat przedstawia tabela:

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2026	12,28%	8,09%
2027	11,26%	7,62%
2028	10,99%	8,32%
2029	9,80%	6,90%
2030	9,79%	6,50%
2031	10,56%	8,61%
2032	11,15%	10,11%
2033	11,75%	11,34%
2034	12,71%	12,24%
2035	13,49%	10,72%
2036	14,02%	8,26%
2037	14,31%	5,29%
2038	14,55%	3,40%
2039	14,72%	1,93%
2040	14,84%	1,06%

Mając na względzie przedstawione dane Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2031-2034 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica pomiędzy tymi wskaźnikami nie przekracza 2 p.p., gdyż zawiera się w przedziale od 0,41 p.p. w 2033 do 1,95 p.p. w 2031 roku). Zatem, zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w szczególności osiągnięcia wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w wielkościach nie niższych niż przyjęto w założeniach. Istotne znaczenie przy tym będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych na poziomach nie niższych od zakładanych, jak również wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku. Ponadto z uwagi na prognozowaną wielkość długu Miasta na koniec 2026 roku, a w konsekwencji obciążenie spłatą tego

długu lat następnych, zapewnienie spełnienia ww. relacji będzie wymagało także konsekwentnej realizacji założeń dotyczących długu, tj. utrzymania tendencji spadkowej poczynając od 2028 roku.

Skład Orzekający wskazuje również, że w 2026 roku Miasta Łódź będzie spełniało relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych przy założeniu ustawowych wyłączeń, w tym wyłączenia wynikającego z art. 243 ust. 3b tej ustawy. W prognozie przyjęto bowiem założenie, że spłata zobowiązań w kwocie 980.198.658 zł będzie podlegała przywołanemu wyłączeniu, z uwagi na fakt, że dokonana ona zostanie środkami z nowego zobowiązania i jednocześnie będzie dotyczyła wcześniejszej spłaty zobowiązań przypadających na lata 2027-2040. W tej sytuacji Skład Orzekający przypomina, że dla dokonania przedmiotowego wyłączenia konieczne jest spełnienie także przesłanki ustawowej, zgodnie z którą przedmiotowa operacja na długu musi obniżać łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty, co oznacza, że na jednostce ciąży obowiązek posiadania stosownych szacunków dokumentujących spełnienie tego warunku.

W ocenie Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w podanym wyżej zakresie, będzie zatem wymagała bieżącego monitorowania poczynając od 2026 roku. Mając to na względzie Skład Orzekający podkreśla, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu jednostki, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto zobowiązania i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Mając to na względzie, Skład postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2026 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2026 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie dochodów i wydatków określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok ustalono, że planowany deficyt wyniesie 452.763.358 zł i będzie

sfinansowany przychodami z tytułu: emisji obligacji komunalnych w kwocie 449.747.617 zł, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 2.937.500 zł oraz wolnych środków w kwocie 78.241 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty długu, Miasto Łódź ma możliwość zachowania prawem przewidzianego ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu oraz posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2026 rok.

Skład Orzekający podkreśla jednak, że podstawowe źródło finansowania planowanego deficytu stanowią mają przychody zwrotne (99,98% źródeł pokrycia deficytu), podlegające spłacie w kolejnych latach budżetowych. W związku z tym aktualne pozostają uwagi Składu Orzekającego wyrażone w § 1 niniejszej uchwały, w tym odnoszące się do lat 2031-2034, w których wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 902).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.