

Uchwała Nr I/126/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 grudnia 2025 r.

w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki długoterminowej
zaciąganej przez Miasto Łódź

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r., poz. 7) oraz art. 91 ust. 2 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:

opiniuje pozytywnie, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, możliwość spłaty pożyczki w wysokości 1.399.294 zł (słownie złotych: jeden milion trzysta dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy dwieście dziewięćdziesiąt cztery) zaciąganej przez Miasto Łódź w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w 2025 roku, z przeznaczeniem na realizację zadania pn.: „Przebudowa Pasażu im. A. Rynkowskiej oraz Skweru im. L.Kunki - EuPOLIS”.

Uzasadnienie

Skarbnik Miasta Łodzi, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki w wysokości 1.399.294 zł, zaciąganej przez Miasto Łódź w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

O zaciągnięciu przedmiotowej pożyczki postanowił Prezydent Miasta Łodzi na podstawie zarządzenia nr 2310/2025 z dnia 7 listopada 2025 r. Z zarządzenia wynika, że pożyczka zostanie zaciągnięta na finansowanie planowanego deficytu w roku 2025, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Przebudowa Pasażu im. A. Rynkowskiej oraz Skweru im. L.Kunki - EuPOLIS”. W zarządzeniu wskazano również, że pożyczka będzie spłacana w latach 2026–2035 z dochodów własnych i przychodów budżetu Miasta Łodzi.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały budżetowej Miasta przyjętej na 2025 rok oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łodzi na lata 2025-2050 (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych na dzień 22 października 2025 r.).

Z uchwały budżetowej Miasta Łodzi wynika, że deficyt budżetu Miasta w 2025 r. wynosi 668.531.430 zł i zostanie sfinansowany: 1) przychodami zwrotnymi, w tym: a) obligacjami komunalnymi - w kwocie 499.642.111 zł, b) pożyczkami z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - w kwocie 2.129.274 zł; 2) wolnymi

środkami - w kwocie 138.185.316 zł; 3) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację projektów z udziałem tych środków - w kwocie 24.958.279 zł; 4) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - w kwocie 3.124.205 zł; 5) niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach - w kwocie 492.245 zł.

W planie wydatków budżetu Miasta Łodzi na 2025 rok zaplanowano wydatki w kwocie 1.998.991,00 zł, z przeznaczeniem na zadanie pn. „Przebudowa Pasażu im. A. Rynkowskiej oraz Skweru im. L.Kunki - EuPOLIS” (dział 900, rozdział 90095).

Limit zobowiązań z tytułu emisji obligacji, pożyczek oraz kredytu krótkoterminowego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, na finansowanie planowanego deficytu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji został ustalony w uchwale budżetowej Miasta Łodzi w wysokości 1.477.753.150 zł. W uchwale budżetowej zostało również zamieszczone upoważnienie dla Prezydenta Miasta Łodzi do zaciągania pożyczek w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do wysokości 4.336.794 zł.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Łodzi wynika, że w latach 2025-2050 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2026–2050 prognozuje się osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2025 r. ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 110.463.965 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: wolnych środków oraz środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce wykonanie takiego deficytu jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający zwraca także uwagę, że już w 2026 r. Miasto prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 176.962.284 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w 2050 r. ma wynieść 1.415.090.939 zł. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od Miasta konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że prognozowane zadłużenie Miasta Łodzi w okresie 2025-2030 jest bardzo wysokie. Stosunek kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem w tych latach przekracza poziom 60% i wynosi odpowiednio: na koniec 2025 r. – 5.701.913.573 zł, na koniec 2026 r. – 5.991.384.410 zł, na koniec 2027 r. – 5.998.701.327 zł, na koniec 2028 r. – 5.655.822.247 zł, na koniec 2029 r. – 5.359.201.564 zł, na koniec 2030 r. – 5.060.251.525 zł. Najwyższe kwotowo zadłużenie prognozowane jest na 2027 r. Natomiast najwyższy udział długu Miasta w dochodach ogółem budżetu przypada na 2026 r., w którym dług stanowi 83,69% dochodów ogółem planowanych do uzyskania w tym roku.

Prognozowany na koniec 2025 r. dług Miasta obejmuje: a) przychody zwrotne wynikające z obligacji, kredytów i pożyczek, uzyskane w poprzednich latach, a także przychody zwrotne wynikające z bieżącego budżetu - w łącznej kwocie: 5.475.586.594 zł, stanowiącej 74,51% planowanych w 2025 r. dochodów ogółem, b) tytuły dłużne wliczane do państwowego długu publicznego spłacane w formie wydatków budżetu – w łącznej kwocie 226.326.979 zł, która to część długu stanowi 3,08% dochodów ogółem. W stosunku do stanu na koniec 2024 r. dług Miasta planowany na koniec 2025 r. jest wyższy o 456.154.028 zł¹. Dopiero od 2027 r. założono stopniowe zmniejszanie kwoty długu, który na koniec 2030 r. będzie kształtował się poniżej 5 mld zł, na koniec 2032 r. - poniżej 4 mld zł, na koniec 2033 r. - poniżej 3 mld zł, na koniec 2034 r. – poniżej 2 mld zł, a na koniec 2036 r. – poniżej 1 mld zł. Od 2028 r. Miasto nie prognozuje zaciągania nowych tytułów dłużnych.

W 2025 r., stosownie do uchwały budżetowej Miasta Łodzi na 2025 r., źródło spłaty długu (bez uwzględnienia długu spłacanego w formie wydatków budżetu oraz operacji niekasowych) mają stanowić przychody z obligacji. W kolejnych latach, w myśl założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta Łodzi, źródło spłaty wskazanego zadłużenia mają stanowić: a) przychody zwrotne – w latach 2026-2027; b) nadwyżka budżetu, wypracowana z nadwyżki operacyjnej nadwyżkami budżetu – począwszy od 2028 r. Z prognozy wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Miasta spłatą długu (*kwota główna oraz zobowiązania akcesoryjne*) przypada na lata: 2033-2034 w których spłata przekracza 900.000.000 zł w każdym roku. W latach: 2032 i 2035 - spłata przekracza 800.000.000 zł; w latach: 2025 i 2036 - spłata przekracza 700.000.000 zł w każdym roku; w roku 2031 - spłata przekracza 600.000.000 zł; w latach: 2026, 2027, 2028 - spłata przekracza 500.000.000 zł w każdym roku; w latach: 2029 i 2030 - spłata przekracza 400.000.000 zł w każdym roku. Nadto, przy uwzględnieniu długu spłacanego w formie wydatków budżetu, spłata długu przekracza 700.000.000 zł także w roku 2031, 600.000.000 zł – w roku 2026, a w latach: 2029 i 2030 - 500.000.000 zł.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o której mowa w przywołanym przepisie, wynikającą z prognozy kwoty długu Miasta Łodzi, przedstawia tabela:

¹ Wartość 456.154.028 zł wyliczona w oparciu o kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej w pełnych złotych.

LATA	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)	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 wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)
2025	11,26%	13,15%
2026	8,26%	11,46%
2027	7,72%	10,50%
2028	8,04%	10,40%
2029	6,68%	9,38%
2030	6,31%	9,36%
2031	8,66%	10,08%
2032	10,37%	10,55%
2033	11,80%	11,81%
2034	12,00%	12,51%
2035	10,49%	12,88%
2036	7,85%	12,98%
2037	4,69%	12,99%
2038	2,76%	12,98%
2039	1,38%	12,96%
2040	0,74%	12,94%

Przy realizacji wielkości założonych w prognozie kwoty długu w latach 2025-2040, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku. Spełniona zatem zostanie reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że w 2025 r. oraz 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 wynosi od 0,01 p.p. w 2033 r. do 1,89 p.p. w 2025 r.). Mając na względzie powyższe, jak również wielkość długu Miasta oraz obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą tego długu, w ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład podkreśla, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie, poczynwszy od 2026 r., prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Zdolność bowiem do wypracowania tych nadwyżek oraz ich wielkość decydują o możliwościach finansowych jednostki samorządu terytorialnego, w tym, m.in. w zakresie dotyczącym realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia. Ponadto ważne pozostanie również wykonanie zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

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