Elektronicznie podpisany przez:
MACIEJ SŁOMIŃSKI
dnia 25 czerwca 2025 r.

Uchwała Nr 1/K/2025
Składu Orzekającego Nr 11
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 25 czerwca 2025 r.

w sprawie: opinii o możliwości spłaty pożyczki planowanej do zaciągnięcia przez gminę-miasto Grudziądz

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz Zarządzenia Nr 7/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 11 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

Przewodniczący:	*Maciej Słomiński*
Członkowie:	*Andrzej Tatkowski*
	Krzysztof Olczak

uchwalił, co następuje:

zaopiniować pozytywnie możliwość spłaty pożyczki długoterminowej planowanej do zaciągnięcia przez gminę-miasto Grudziądz w 2025 roku w kwocie 90 000 000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2025 roku z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

U z a s a d n i e n i e

O wydanie niniejszej opinii Prezydent Miasta wystąpił z wnioskiem z dnia 30 maja 2025 r. (znak: FN-I.3051.1.2025). Wydając opinię Skład Orzekający Nr 11 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zapoznał się z uchwałą budżetową gminy-miasta Grudziądz na 2025 rok oraz uchwałą dotyczącą wieloletniej prognozy finansowej wraz z ich zmianami do dnia 28 maja 2025 r., zarządzeniem Prezydenta Nr 273/25 w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej oraz sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych gminy-miasta Grudziądz na koniec IV kwartału 2024 roku i I kwartału 2025 roku. W wyniku analizy powyższych dokumentów Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Prezydent Grudziądza w dniu 29 maja 2025 r. wydał zarządzenie Nr 273/25 w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej przez gminę-miasto Grudziądz w kwocie 90 000 000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2025 roku. Z zarządzenia wynika, że okres spłaty pożyczki został określony na lata 2030-2045, a źródła finansowania na dochody własne i/lub przychody Miasta. Zabezpieczenie pożyczki stanowić będzie weksel in blanco na warunkach określonych w deklaracji wekslowej.

Rada Miejska uchwałą Nr XIII/86/24 z dnia 18 grudnia 2024 r. uchwaliła budżet Miasta na 2025 rok, którego podstawowe wielkości, w wyniku podjętych następnie zmian (ostatnia w drodze uchwały Nr XX/145/25 z dnia 28 maja 2025 r.) są następujące:

- dochody – 989 226 330,53 zł, w tym dochody bieżące – 922 336 026,96 zł,
- wydatki –1 098 590 693,37zł, w tym wydatki bieżące – 868 408 333,40 zł,

- deficyt – (-)109 364 362,84 zł,
- przychody – 134 370 088,87 zł,
- rozchody – 25 005 726,03 zł.

Jako źródło pokrycia planowanego na 2025 rok deficytu jednostka wskazała:

1) przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 2 185 965,51 zł,
2) przychody jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 1 042 228,74 zł,
3) przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w wysokości 99 035 098,28 zł,
4) wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w wysokości 7 101 070,31zł.

Miasto planuje rozchody w kwocie 25 005 726,03 zł, w tym tytułem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 22 005 726,03 zł.

W uchwale budżetowej ustalono następujące limity zobowiązań z tytułu emisji obligacji oraz zaciąganych kredytów i pożyczek: 1) na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu w wysokości 60 000 000,00 zł, 2) z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów na rynku krajowym na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 99 035 098,28zł, 3) z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów na rynku krajowym na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów w wysokości 5 726,03 zł, 4) z tytułu emitowanych papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów w wysokości 22 000 000,00 zł, 5) z tytułu udzielonych w roku budżetowym pożyczek w wysokości 3 000 000,00 zł. Organ stanowiący Miasta, stosownie do § 23 pkt 2 uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2025 r. udzielił Prezydentowi Miasta upoważnienia zaciągania pożyczek i kredytów na rynku krajowym na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu do wysokości 99 035 098,28 zł.

Zobowiązanie wynikające z tytułu pożyczki oraz jej spłaty zostało ujęte w wieloletniej prognozie finansowej Miasta na lata 2025-2045 w drodze uchwały Nr XX/146/25 z dnia 28 maja 2025 r. (dalej: WPF).

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki na finansowanie planowanego deficytu budżetu. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej. Powyższe wymogi zostały przez wnioskodawcę spełnione.

Na koniec 2024 roku Miasto osiągnęło dochody w wysokości 948 834 631,78 zł, co stanowi 99,71% planu określonego w budżecie. Miasto uzyskało dochody majątkowe w łącznej kwocie 98 355 693,07 zł (95,98% planu). Wydatki budżetowe ogółem wykonano w tym okresie w kwocie 1 019 634 216,80 zł, tj. na poziomie 97,83% planu. Wynik wykonania

budżetu Miasta stanowił na koniec 2024 roku deficyt w wysokości (-)70 799 585,02 zł wobec planowanego w kwocie (-)90 571 775,92 zł. Na koniec ub. roku jednostka w sprawozdaniu Rb-NDS wykazała wykonanie przychodów o charakterze zwrotnym w kwocie 99 500 000,00 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2 723 146,92 zł, wolnych środków w wysokości 10 178 632,80 zł oraz tytułem spłaty udzielonych w roku 2024 pożyczek w wysokości 7 971 494,06 zł.

Na koniec I kwartału 2025 roku Miasto osiągnęło dochody w wysokości 304 294 689,18 zł, co stanowi 30,94% planu określonego w budżecie. Miasto uzyskało dochody majątkowe w łącznej kwocie 11 031 464,61 zł (16,66% planu). Wydatki budżetowe ogółem wykonano w tym okresie w kwocie 254 496 453,07 zł, tj. na poziomie 25,12% planu. Wynik wykonania budżetu Miasta stanowił na koniec I kwartału br. nadwyżkę w wysokości 49 798 236,11 zł. Na koniec I kwartału br. jednostka w sprawozdaniu Rb-NDS nie wykazywała przychodów o charakterze zwrotnym oraz wykazała przychody tytułem: niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 12 651 876,41 zł oraz wolnych środków w wysokości 7 101 070,31 zł.

Jak wynika z Rb-Z – kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec I kwartału 2025 roku kwota zobowiązań Miasta zaliczanych do tytułów dłużnych wyniosła 361 812 096,93 zł, co stanowi 36,78% w relacji do planowanych na koniec 2025 roku dochodów ogółem. Miasto wykazało zobowiązania wymagalne w kwocie 2 069,00 zł. Relacja łącznej kwoty długu do dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środki o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, stosownie do przepisu art. 296c ust. 2 ustawy, wynosi na koniec 2025 roku: 56,26%. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych na dzień 31 marca 2025 r. wynika, że Miasto posiadało zobowiązania niewymagalne w wysokości 47 442 69,90 zł. W okresie sprawozdawczym Miasto nie udzieliło poręczeń i gwarancji, a łączna wartość potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tego tytułu na koniec I kwartału 2025 roku wynosiła 2 430 413,45 zł, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z. Wydatki z powyższego tytułu nie wystąpiły.

Z danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych wynika, że Miasto wykazało na koniec 2024 roku deficyt operacyjny w kwocie (-)22 842 790,18 zł, tj. stanowiący różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. *Skład wskazuje, że ustawodawca, na mocy art. 242 ust. 1 i 2 ustawy wprowadził obowiązek równoważenia budżetu JST. Wyrazem tego jest, co do zasady, zakaz uchwalenia przez organ stanowiący JST budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody stanowiące:*

1) nadwyżkę budżetu JST z lat ubiegłych, pomniejszoną o niewykorzystane środki wskazane w pkt 3,

2) spłatę udzielonych przez JST w latach ubiegłych pożyczek,

3) niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia

środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy. Ograniczenie możliwości zadłużania się samorządów na finansowanie wydatków bieżących zostało czasowo „rozluźnione" poprzez umożliwienie przekroczenia warunków równowagi budżetowej wynikającej z regulacji art. 242 ustawy w latach 2024–2029, pod warunkiem, że w latach 2022–2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach (art. 296a ust. 2 ustawy) oraz na skutek możliwości włączenia w latach 2023-2029 do ustalania warunków równowagi wolnych środków JST, stanowiących nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw oraz art. 296a ust. 1 ustawy). Różnica między bieżącymi dochodami powiększonymi o niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami w kwocie 2 723 146,92 zł i wolne środki w kwocie 10 178 632,80 zł a wydatkami bieżącymi wyniosła (-)9 941 010,46 zł. Kwota przekroczenia tej relacji w 2024 roku nie była wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w latach 2022-2029, tj. zgodnie z przepisem art. 296a ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Deficyt operacyjny roku 2024 nie jest również wyższy od sumy nadwyżek wynikających z ww. relacji w latach: 2023, 2024 oraz 2025. Skład stwierdził, że plan wydatków bieżących w trakcie roku budżetowego został zwiększony względem pierwotnej uchwały budżetowej o 201 272 437,08 zł, a ich wykonanie w 2024 było wyższe względem roku 2023 o 137 020 974,91 zł. Mając na uwadze powyższe, Skład zwraca uwagę na konieczność analizy wydatków bieżących zarówno w zakresie ich planowania, jak i monitorowania ich wykonania. Należy podkreślić, że kategoria wydatków bieżących jest jednym z czynników, które mają istotny wpływ również na wskaźnik określony przepisem art. 243 ustawy. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że 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 2025 roku Miasto prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 51 916 329,36 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie. 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 realnego planowania i zachowania szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Planowana kwota długu na koniec 2025 roku określona w WPF wynosi 465 835 127,16 zł, a najwyższa kwota długu w całym okresie Prognozy przewidywana jest na 2026 roku w wysokości 466 930 491,23 zł. Począwszy od 2027 roku założono, że dług Miasta nie będzie się zwiększał i od tego roku w prognozie nie planuje się zaciągania tytułów dłużnych.

Z budżetu i WPF wynika, że w latach 2025-2026 źródłem spłaty długu będą przychody z tytułu zaciąganych zobowiązań zwrotnych. Od 2027 roku do 2045 roku źródłem spłaty długu będą planowane nadwyżki budżetów.

Przedstawiona w WPF 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) wynosi w 2025 roku 5,70% a 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) wynosi 9,42% - różnica między tymi wskaźnikami wynosi 3,72%. Relacja spłat zobowiązań, określona przepisem art. 243 ustawy, przedstawiona w WPF została zachowana w całym okresie objętym prognozą. Zgodnie z art. 296b ustawy do ustalania na lata 2026-2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy, nie uwzględnia się potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

W ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte w WPF wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. *Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność bieżącego monitorowania gospodarki finansowej Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu, w szczególności w zakresie zaciągania i regulowania zobowiązań. Zobowiązania Szpitala wg stanu na dzień 31 marca 2025 r. wykazane wyłącznie w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w kwocie łącznej wynoszą 419 660 169,81 zł i wzrosły od początku bieżącego roku o kwotę 16 593 136,69 zł. Skład wskazuje, że Szpital na koniec I kwartału br. wykazał zobowiązania wymagalne w wysokości 172 518 261,35 zł, których wysokość w trakcie tego kwartału wzrosła o 27 578 322,31 zł. Ze Sprawozdania z wykonania Planu Finansowo-Rzeczowego wynika, że na koniec 2024 roku Szpital zanotował stratę w wysokości (-)29 872 961,98 zł (większa od osiągniętej w 2023 roku w kwocie (-)12 458 478,00 zł). Zgodnie z przepisem art. 121 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 450) nadzór nad zgodnością działań podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności sprawuje jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot tworzący SPZOZ. Stosownie do obowiązującego art. 61 przywołanej ustawy zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami właściwej jednostki samorządu terytorialnego.*

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Skład Orzekający nie stwierdził przeszkód formalno-prawnych do zaciągnięcia zobowiązania będącego przedmiotem niniejszej opinii i jego spłaty. Skład Orzekający, stosownie do treści przepisu art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, wydając niniejszą opinię dokonał oceny wpływu planowanego do zaciągnięcia zobowiązania na realizację zadań publicznych Miasta. Mając na uwadze spełnianie relacji określonej przepisami art. 242-243 ustawy o finansach publicznych w okresie spłaty ww. zobowiązania, bieżące regulowanie płatności

(niski stan wykazywanych zobowiązań wymagalnych w j.s.t.) oraz przewidywany harmonogram spłat, Skład ocenia, że planowane do zaciągnięcia zobowiązanie nie stanowi istotnego ryzyka utraty płynności budżetu. Niniejsza ocena została wydana przy założeniu pełnej realizacji dochodów, w tym dochodów bieżących i ze sprzedaży majątku oraz utrzymania planowanego poziomu wydatków, w tym wydatków bieżących, a także osiągnięcia w poszczególnych latach zakładanej nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Opierając się na wynikach powyższej analizy Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Maciej Słomiński

Pouczenie:
Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.