

UCHWAŁA Nr RIO.II-00310-90/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 12 grudnia 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej miasta Białegostoku na 2026 r. oraz o możliwości sfinansowania przewidzianego w nim deficytu budżetowego

Na podstawie art. 13 pkt 3 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. 238 ust. 1 pkt 2, art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483) 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:

- 1) przedłożony projekt uchwały w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2026 rok, wskazując jednocześnie na uwagi zawarte w uzasadnieniu;**
- 2) możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie budżetu Miasta Białegostoku na 2026 rok.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miasta Białystok w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2026 rok wraz z załącznikami i uzasadnieniem, przedłożony przez Prezydenta Miasta Białegostoku zarządzeniem nr 934/25 z dnia 14 listopada 2025 r. Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął również pod uwagę projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045, zawarty w zarządzeniu Nr 933/25 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 14 listopada br.

Zgodnie z opiniowanym projektem podstawowe wielkości budżetu miasta Białegostoku na 2026 r. planuje się w następujących wysokościach:

- dochody ogółem - 3.441.015.135 zł, w tym dochody bieżące - 3.186.748.116 zł, dochody majątkowe - 254.267.019 zł;
- wydatki ogółem - 3.738.808.966 zł, w tym wydatki bieżące - 3.102.978.537 zł, wydatki majątkowe - 635.830.429 zł;
- przychody ogółem - 372.968.399 zł;
- rozchody ogółem - 75.174.568 zł.

Przedstawiony projekt uchwały budżetowej spełnia wymagania określone przepisami art. 211-212, art. 214-215, art. 217, art. 222-223, art. 235-237, art. 242-243 i art. 258 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej także jako u.f.p.*). Plan dochodów opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, a plan wydatków budżetu z wyodrębnieniem działów i rozdziałów. W obu planach wyodrębniono środki związane z realizacją zadań, o których mowa w art. 237 ust. 2 u.f.p.

Jednocześnie Skład Orzekający pragnie zwrócić na kwestię dotyczącą wysokości limitów zobowiązań na przyszły i następne lata budżetowe w kontekście zobowiązań, które ewentualnie mogły zostać zaciągnięte w bieżącym roku. Mianowicie w trakcie jego trwania Prezydent Miasta

Białegostoku wydał dwa zarządzenia: z dnia 4 kwietnia (zarządzenie Nr 293/25) oraz z dnia 1 sierpnia (zarządzenie Nr 700/25), w których m.in. postanowił o zaciągnięciu pożyczek w Banku Gospodarstwa Krajowego celem sfinansowania planowanych deficytów budżetu w latach przyszłych, tj. w 2026 i 2027 r. Na podstawie tych zarządzeń do RIO w Białymstoku zostały skierowane wnioski o wydanie opinii w przedmiocie możliwości spłaty wskazanych zobowiązań, co też uczyniły Składy Orzekający Izby w dniach 7 maja i 13 sierpnia 2025 r. W świetle dostępnych obecnie danych sprawozdawczych dotyczących miasta Białegostoku, w szczególności sprawozdań Rb-NDS, organ nadzoru nie posiada informacji czy powoływane pożyczki zostały rzeczywiście zaciągnięte. Jeżeli miało to miejsce, to Skład Orzekający zwraca uwagę, że kwoty tych pożyczek powinny pomniejszać limity zobowiązań na sfinansowanie deficytów planowanych w budżetach na lata przyszłe. Przykładowo, jeżeli Prezydent Miasta w świetle powyższych zarządzeń zamierzał zaciągnąć pożyczki na sfinansowanie planowanego ujemnego salda budżetu w roku 2026 w kwocie 13.700.000 zł (zarządzenie Nr 293/25) oraz w kwocie 4.000.000 zł (zarządzenie Nr 700/25) i faktycznie czynności te nastąpiły, to suma tych zobowiązań powinna pomniejszać przyjęty limit zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu w opiniowanym projekcie budżetu na 2026 r. w wysokości 297.793.831 zł (§9 pkt 2 projektu uchwały budżetowej). Powyższa prawidłowość powinna mieć odpowiednie zastosowanie do roku 2027.

W przedmiotowym projekcie budżetu zaplanowane zostało ujemne saldo pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w wysokości 297.793.831 zł i zgodnie z §3 pkt 1 projektu uchwały zostanie ono sfinansowane przychodami pochodzącymi z zaciąganych pożyczek i kredytów na rynku krajowym. Tak określone źródła finansowania deficytu budżetu z formalnego punktu widzenia są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 i 3 u.f.p. oraz zostały uwzględnione w planie przychodów projektowanego budżetu (załącznik nr 5 do projektu uchwały budżetowej). Pokrycie ujemnego salda środkami dłużnymi jest uzasadnione wobec nieposiadania przez jednostkę przychodów wewnętrznych.

Z kolei mając na uwadze sekcję bieżącą projektowanego budżetu, przewidziano w niej dodatnie saldo (tzw. nadwyżkę operacyjną) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 83.769.579 zł. Tym samym zrealizowano dyspozycję wynikającą z art. 242 ust 1 u.f.p., który ustanawia ogólną regułę zachowania równowagi albo dodatniego salda w części operacyjnej budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazany powyżej sposób finansowania ujemnego salda ogólnego będzie oddziaływał na finanse Miasta Białegostoku w następującym zakresie. Po pierwsze sprawi, że na koniec przyszłego roku zadłużenie jednostki w porównaniu z bieżącym rokiem budżetowym nominalnie wzrośnie z 1.046.297.103 zł do 1.344.090.934 zł (procentowo wzrost ten wyniesie 28,46%). W konsekwencji wartość długu miasta Białegostoku stanowić będzie 39,06% planowanych dochodów budżetowych ogółem i 42,18% w odniesieniu do dochodów bieżących.

Po drugie w dalszej perspektywie dłużne finansowanie deficytu wpłynie na wielkość rozchodów miasta, przez co należy rozumieć spłatę zadłużenia, jak również na poziom wydatków z tytułu kosztów jego obsługi. Obie te wielkości są istotne z punktu widzenia przestrzegania relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., której elementem jest tzw. indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań.

Mając na uwadze wykazane w projektowanym budżecie z jednej wielkości spłat istniejącego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi, z drugiej – wartość poziomów dochodów bieżących oraz wydatków bieżących, stwierdzić należy, że z formalnego punktu widzenia w 2026 r. i w latach kolejnych nie dojdzie do przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Białegostoku na lata 2026-2045 wskaźnik ten (lewa strona relacji) w przyszłym roku wyniesie 4,38%, wobec dopuszczanego pułapu w wysokości 9,28% (prawa strona relacji w oparciu o dane za III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy).

Ponadto opiniowany projekt będzie miał wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. również w latach 2027-2033. Co prawda pozostanie ona w prawnie wyznaczonych granicach, aczkolwiek margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań (lewa strona relacji)

a jego dopuszczalnym pułapem (prawa strona relacji z uwzględnieniem danych z wykonania roku poprzedzających rok budżetowy) wykazuje tendencję spadkową z 3,98% do 1,21%. Oznacza to, iż w powoływanym okresie może pojawić się ryzyko naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p., szczególnie w przypadku niepełnej realizacji (a bardziej precyzyjnie - w zależności od skali braku tej realizacji) nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, a które to nadwyżki mają istotny wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Co ważne dodatnie salda operacyjne zostały zaplanowane na dość wysokich poziomach w porównaniu z danymi historycznymi z lat 2022-2025 (przy czym rok 2025 zawiera dane przewidywane). O ile bowiem w okresie tym średniorocznie wyniosły one 64,91 mln zł, o tyle w latach 2027-2033 średniorocznie mają osiągnąć poziom 128,43 mln zł. W związku z czym można poddać w wątpliwość realistyczność tych prognoz. Aczkolwiek w kontekście tym zauważyć należy, że nawet gdyby doszło do tak skrajnej sytuacji, to jednak ustawodawca na podstawie art. 296c u.f.p. w latach 2024-2029 dopuścił możliwość naruszenia dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, pod warunkiem, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem i nie istnieje zagrożenie realizacji zadań publicznych. Okoliczności te nie mają jednak miejsca biorąc pod uwagę opiniowany projekt budżetu miasta Białystok na 2026 r.

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 otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Marcin Tyniewicki