



Uchwała Nr S.O.V.420.13.2025
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 3 grudnia 2025 r.

w sprawie opinii dotyczącej zdolności wykupu obligacji przez
Gminę Miejską Kraków.

Działając na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) - Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Przewodniczący: Koczanowski Piotr
Członkowie: Burzyńska Joanna
Keppert Katarzyna

po zapoznaniu się z wnioskiem Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 listopada 2025 r., którym zwrócił się z prośbą o wydanie opinii dotyczącej możliwości wykupu obligacji na kwotę 546.064.000,00 zł oraz po analizie sytuacji finansowej Gminy Miejskiej Kraków dokonanej w oparciu o:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Kraków za 2024 r.,
- sprawozdania budżetowe za III kwartał 2025 r.,
- uchwałę budżetową Miasta Krakowa na 2025 r. wraz ze zmianami dokonanymi do dnia wydania niniejszej opinii,
- Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Krakowa - dalej jako "W.P.F.",
- uchwałę Nr XXXVI/724/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 września 2025 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Miejskiej Kraków

oraz dyspozycje przepisów art. 89 ust. 1 i art. 91 w związku z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483)

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami, jak w uzasadnieniu, możliwość wykupu przez Gminę Miejską Kraków obligacji komunalnych w kwocie 546.064.000,00 zł, tj.:

- w roku 2029 w kwocie 24.764.000,00 zł;
- w roku 2039 w kwocie 101.500.000,00 zł;

- w roku 2040 w kwocie 260.650.000,00 zł;
- w roku 2041 w kwocie 159.150.000,00 zł.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Krakowa, uchwałą Nr XXXVI/724/25 z dnia 17 września 2025 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Miejskiej Kraków, postanowiła o emisji w 2025 r. obligacji komunalnych na łączną kwotę 546.064.000,00 zł z terminem ich wykupu w latach: w roku 2029 w kwocie 24.764.000,00 zł; w roku 2039 w kwocie 101.500.000,00 zł; w roku 2040 w kwocie 260.650.000,00 zł; w roku 2041 w kwocie 159.150.000,00 zł. Zgodnie z § 2 ww. uchwały, celem emisji jest pozyskanie środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz na sfinansowanie części planowanego w 2025 r. deficytu budżetu.

Na podstawie wniosku Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 listopada 2025 r., którym organ wykonawczy zwrócił się o zaopiniowanie zdolności wykupu przez Gminę Miejską Kraków obligacji w kwocie łącznej 546.064.000,00 zł oraz w oparciu o akty prawne przywołane wyżej, Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie zaopiniował pozytywnie z zastrzeżeniami możliwość wykupu ww. obligacji.

W dniu 7 listopada 2025 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Krakowa, znak: BM-07.3060.84.2025 z dnia 5 listopada 2025 r., o zaopiniowanie zdolności wykupu przez Gminę Miejską Kraków obligacji w kwocie 546.064.000,00 zł z następującymi terminami wykupu: w roku 2029 w kwocie 24.764.000,00 zł; w roku 2039 w kwocie 101.500.000,00 zł; w roku 2040 w kwocie 260.650.000,00 zł; w roku 2041 w kwocie 159.150.000,00 zł.

Analizując dane finansowe odnośnie możliwości wykupu planowanych do emisji obligacji – w tym informacje o stanie zobowiązań dłużnych Gminy Miejskiej Kraków, jak również zestawiając je z danymi o poziomie wykonania budżetów lat poprzednich należy stwierdzić, że zdolność finansowa Gminy Miejskiej Kraków w zakresie możliwości wykupu obligacji komunalnych w latach: 2029, 2039, 2040, 2041 jest zachowana z zastrzeżeniami wskazanymi poniżej.

Skład Orzekający zastrzega, iż zdolność wykupu jest zachowana tylko i wyłącznie przy uwzględnieniu niżej wskazanych, obowiązujących w dacie wydania niniejszej opinii przepisów, które stanowią o dopuszczalnych granicach zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, tj. relacji wskazanej w art. 243 oraz art. 296c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) - dalej jako "u.f.p.", z uwzględnieniem art. 244 u.f.p.

Dane zawarte w W.P.F. w tym zakresie pokazują potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do wykupu opiniowanego zobowiązania.

Skład Orzekający zastrzega, iż w latach 2025, 2027, 2028, 2029 nie został spełniony wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 u.f.p., obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy (poz. 8.4.1 W.P.F.), a w latach 2025, 2027, 2028 i 2029 nie został spełniony wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 u.f.p., obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy (poz. 8.4 W.P.F.). W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 296c u.f.p. relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., może być niezachowana w latach 2025-2029 w przypadku, gdy 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 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Zgodnie z W.P.F. Miasta Krakowa ww. relacja jest zachowana i w latach 2025 - 2029 wynosi odpowiednio: 90,39%; 94,94%; 94,09%; 88,24%; 79,97%.

Z danych wykazanych w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec III kwartału 2025 r. wynika, że łączne zadłużenie Gminy Miasta Krakowa (bez odsetek, prowizji i dyskonta) wyniosło: 7.152.049.967,07 zł. Z danych wykazanych w W.P.F. Miasta Krakowa wynika, że najwyższy poziom zadłużenia Gminy Miasta Krakowa wystąpi na koniec 2027 roku i wyniesie: 9.369.705.272,00 złotych. Największe obciążenia budżetu związane ze spłatą zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych (rozchody) wystąpią w latach 2031-2041 i wyniosą odpowiednio: 643.664.978,00 zł; 686.295.480,00 zł; 652.945.717,00 zł; 646.795.427,00 zł; 630.029.911,00 zł; 690.207.832,00 zł; 779.172.609,00 zł; 674.636.004,00 zł; 567.656.604,00 zł; 797.816.676,00 zł; 627.314.258,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że planowane wydatki na obsługę długu Gminy Miasta Krakowa, wynikające z W.P.F., szacowane są w łącznej kwocie 4.415.429.568 zł.

Jak wynika z wniosku Prezydenta Miasta Krakowa, znak: BM-07.3060.84.2025, wykup przez Gminę Miejską Kraków, w latach: 2029, 2039-2041 obligacji komunalnych w łącznej kwocie 546.064.000,00 zł będzie skutkował koniecznością zapłaty prowizji i odsetek w latach 2025-2041 w łącznej kwocie 267.039.600,00 zł.

W poniższej tabeli Skład Orzekający prezentuje analizę ryzyka spełnienia relacji z art. 243 u.f.p. Wynika z niej wysokie ryzyko niespełnienia ww. wskaźnika, w szczególności w roku 2026, 2030 i 2031.

Stożenie spełnienia relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. obliczonej w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy - %								Stożenie spełnienia relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. obliczonej w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy - %							
2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
-1,90	0,88	-0,65	-1,93	-2,11	0,86	1,57	2,62	-2,66	0,11	-1,41	-2,69	-2,87	0,10	0,80	2,62

W tym miejscu Skład Orzekający zastrzega, iż odchylenia od kwot przewidzianych w W.P.F. w zakresie wielkości wpływających na cytowaną relację będzie miało negatywne skutki w postaci niespełnienia przez Miasto relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., co uniemożliwi uchwalanie budżetów w latach przyszłych, tj. po roku 2029 kiedy to nie będą obowiązywać przepisy łagodzące reżim wynikający z art. 242 i art. 243 u.f.p. Zdaniem Składu Orzekającego zachodzi istotne ryzyko, że planowane obciążenia budżetu z tytułu spłaty zobowiązań oraz kosztów ich obsługi po roku 2029 przekroczą dopuszczalny poziom wynikający z art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający zastrzega ponadto, iż wskaźniki zadłużenia określane w W.P.F. Miasta Krakowa, stosownie do wymogów wynikających z art. 243 ust. 1 u.f.p., ustalane są na podstawie prognoz finansowych dotyczących m. in. dochodów i wydatków budżetu, które to wartości można jedynie oszacować, zatem nie są to wartości pewne. Skład Orzekający podkreśla, iż wydając niniejszą opinię uwzględnił, iż przyjęta przez w W.P.F. realizacja dochodów Gminy Miejskiej Kraków będzie przebiegać na poziomie kwot ujętych w tej Prognozie. Skład Orzekający wskazuje na bezwzględną konieczność stałego i bieżącego monitorowania stopnia realizacji budżetu i stanu długu Gminy Miejskiej Kraków. W przypadku braku realizacji dochodów na zakładanym w Prognozie poziomie konieczna jest niezwłoczna nowelizacja W.P.F. i uchwały budżetowej.

Relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 u.f.p. (zasada równoważenia budżetu w części bieżącej), na dzień wydania niniejszej opinii, jest zachowana z uwzględnieniem art. 296a u.f.p. Skład Orzekający wskazuje w tym miejscu, iż nadwyżka operacyjna obrazuje sytuację finansową jednostki i jej zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwość finansowania inwestycji. W roku 2024 budżet Gminy Miejskiej Kraków zamknął się deficytem operacyjnym (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 260.661.276,03 zł, zatem wydatki bieżące Gminy realizowane były na poziomie przekraczającym jej możliwości finansowe, a wykonywanie zadań bieżących odbywało się kosztem sprzedaży majątku lub na skutek zaciągania nowych zobowiązań dłużnych. Z W.P.F. wynika, iż Gmina Miejska Kraków od roku 2026 planuje osiągać nadwyżki operacyjne na wysokim poziomie, na koniec 2026 roku planowana nadwyżka operacyjna szacowana jest na poziomie 140.283.191,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, iż wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec III kwartału 2025 r. wynosi 176.289.783,49 złotych.

Skład Orzekający zastrzega, że sytuacja finansowa Miasta Krakowa w kolejnych latach trudna jest do przewidzenia. W przypadku długiego okresu prognozowania (Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Miejskiej Kraków obejmuje lata 2025 - 2046) ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych kwot jest wysoce ograniczona, a tym samym obarczona wysokim ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu.

Ocena wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych, zgodnie z art. 296c ust. 3 u.f.p., dokonana została na dzień wydania niniejszej opinii w odniesieniu do bieżącego roku budżetowego i lat następnych objętych analizowaną uchwałą w sprawie W.P.F.. Mając na uwadze powyższe dane, Skład Orzekający, dokonując, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami, oceny wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych stwierdza, iż na dzień wydania niniejszej opinii sytuacja finansowa Gminy Miejskiej Kraków może zagrażać jej stabilności finansowej, a w przypadku braku wypracowania zakładanych nadwyżek operacyjnych w latach przyszłych, może mieć wpływ na realizację zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w okresie spłaty planowanego do zaciągnięcia zobowiązania.

Skład Orzekający wskazuje na potrzebę bezwzględneho przestrzegania dyscypliny w wykonywaniu budżetów w latach objętych W.P.F. celem osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami części operacyjnej (bieżącej) budżetów kolejnych lat. Ponadto należy podjąć szereg działań w kierunku racjonalizacji wydatków bieżących jak i majątkowych, w tym rozważyć ograniczenie wydatków o charakterze uznaniowym/fakultatywnym. Zaniechanie działań oszczędnościowych będzie skutkowało deficytem operacyjnym co przełoży się na zwiększenie ryzyka utraty stabilności finansowej Gminy Miejskiej Kraków.

Aktualne zjawiska makroekonomiczne bezpośrednio przekładają się na sytuację finansową budżetu Gminy Miejskiej Kraków zarówno w zakresie dochodów jak i wydatków, zatem nie ma możliwości dokonania oceny w sposób pewny, że zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania nie będzie zagrażać realizacji zadań publicznych w latach następnych.

Mając powyższe na uwadze, wobec spełniania przy spłacie przedmiotowego zobowiązania aktualnie obowiązujących wymogów prawnych, wynikających z przywołanych wyżej przepisów, postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej opinii przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

**PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**

Piotr Koczanowski
dokument podpisany elektronicznie