

Uchwała Nr S.O.V.420.3.2025
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 18 czerwca 2025 r.

w sprawie opinii dotyczącej możliwości 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: Nowakowska Jolanta
Mitoraj Ewa

po zapoznaniu się z wnioskiem Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 9 czerwca 2025 r., który zwrócił się z prośbą wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji na kwotę 300.000.000,00 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 I kwartał 2025 r.,
- uchwałę budżetową Miasta Krakowa na 2025 r. wraz ze zmianami dokonanymi do dnia wydania niniejszej opinii,
- aktualną Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Krakowa wraz ze zmianami dokonanymi do dnia wydania niniejszej opinii - dalej jako "W.P.F.",
- uchwałę Nr XXII/507/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Miejskiej Kraków wraz ze zmianami dokonanymi do dnia wydania niniejszej opinii,

oraz dyspozycje przepisów art. 89 ust. 1 i art. 91 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 i art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami możliwość wykupu przez Gminę Miejską Kraków w latach: 2036-2040 obligacji komunalnych na kwotę łącznie 300.000.000,00 zł (słownie złotych: trzysta milionów), po 60.000.000,00 zł rocznie.

UZASADNIENIE

W dniu 9 czerwca 2025 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Krakowa znak: BM-07.3060.45.2025 z dnia 9 czerwca 2025 r. o zaopiniowanie zdolności wykupu przez Gminę Miejską Kraków planowanych do wyemitowania obligacji w kwocie: 300.000.000,00 zł z przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz sfinansowanie części planowanego w 2025 r. deficytu budżetu.

Analizując dane finansowe odnośnie możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Gminę Miasta Krakowa – w tym informacje o stanie zobowiązań dłużnych Gminy Miasta Krakowa, jak również zestawiając je z danymi o poziomie wykonania budżetów lat poprzednich należy stwierdzić, że zdolność finansowa Gminy Miasta Krakowa w zakresie wykupu obligacji komunalnych na kwotę łącznie: 300.000.000,00 zł w latach: 2036-2040 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 kreuja między innymi dopuszczalne granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, wyznaczone relacją z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) - dalej jako "u.f.p.", z uwzględnieniem art. 244 u.f.p. oraz art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.).

Dane zawarte w W.P.F. w tym zakresie pokazują potencjalną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań.

Skład Orzekający zastrzega, iż w 2025 r. wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 u.f.p., obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy jak i obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy nie jest spełniony. W tym miejscu wskazać jednak 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 2024-2029 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.

Z danych wykazanych w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec I kwartału 2025 r. wynika, że łączne zadłużenie Gminy Miasta Krakowa (bez odsetek, prowizji i dyskonta) wyniosło: 6.761.210.058,75 złotych. Z danych wykazanych w W.P.F. Miasta Krakowa wynika, że najwyższy poziom zadłużenia Gminy Miasta Krakowa wystąpi na koniec 2026 roku i wyniesie: 8.007.623.807,00 złotych. Największe obciążenia budżetu związane ze spłatą zaciągniętych zobowiązań dłużnych (rozchody) wystąpią w latach 2031-2034 i wyniosą odpowiednio: 733.522.120,00 zł; 834.152.623,00 zł; 775.802.860,00 zł; 614.652.570,00 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 latach 2029-2030.

Stopień spełnienia relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. obliczonej w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy - %								Stopień 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
-1,98	2,03	1,95	1,77	1,55	1,27	2,89	3,41	-2,74	1,27	1,19	1,01	0,78	0,51	2,13	3,41

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..

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 Radę Miasta Krakowa w W.P.F. realizacja dochodów Miasta Krakowa 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 Miasta Krakowa. 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. 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 Kraków zamknął się deficytem

operacyjnym (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 260.661.042,66 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 Miasto Kraków od roku 2025 planuje osiągać nadwyżki operacyjne na wysokim poziomie, na koniec bieżącego roku planowana nadwyżka operacyjna szacowana jest na poziomie 275.651.385,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, iż wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec I kwartału 2025 r. wynosi 190.327.142,47 złotych.

Skład Orzekający zastrzega, że sytuacja finansowa Miasta Krakowa w kolejnych latach trudna jest do przewidzenia. W przypadku długiego okresu prognozowania (Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Krakowa obejmuje lata 2025 - 2046) ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych kwot jest wysoce ograniczona, a tym samym obciążona 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. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.) oraz 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 przywołanymi wyżej przepisami, oceny wpływu planowanego zobowiązania na realizację zadań publicznych stwierdza, iż na dzień wydania niniejszej opinii sytuacja finansowa Miasta Krakowa może zagrażać stabilności finansowej Miasta i tym samym mieć wpływ na realizację zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w okresie spłaty planowanego do zaciągnięcia zobowiązania.

Skład Orzekający wskazuje na potrzebę bezwzględnego 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.

Aktualne zjawiska makroekonomiczne bezpośrednio przekładają się na sytuację finansową budżetu Miasta Krakowa 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 zaciąganiu i 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