

**Uchwała Nr S.O.V.420.17.2023**  
**Składu Orzekającego**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie**  
**z dnia 14 grudnia 2023 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 2023 r. poz. 1325) - Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Przewodniczący: Koczanowski Piotr

Członkowie: Józefczyk Piotr

Keppert Katarzyna

po zapoznaniu się z wnioskiem Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 grudnia 2023 r., który zwrócił się z prośbą wydanie opinii o możliwości wykupu obligacji na kwotę 170.000.000,00 zł oraz po analizie sytuacji finansowej Gminy Miejskiej Kraków dokonanej w oparciu o:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Kraków za 2022 r.
- sprawozdania budżetowe za III kwartał 2023 r.,
- uchwałę budżetową Miasta Krakowa na 2023 r.
- aktualną Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Krakowa,
- uchwałę Nr CXXIV/3381/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych Gminy Miejskiej Kraków

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 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)

**postanowił:**

**zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami możliwość wykupu przez Gminę Miejską Kraków w latach: 2024-2025 obligacji komunalnych na kwotę łącznie 170.000.000,00 zł (słownie złotych: sto siedemdziesiąt milionów), tj.:**

**a) w 2024 roku kwota: 40.000.000,00 zł,**

**b) w 2025 roku kwota: 130.000.000,00 zł.**

## UZASADNIENIE

W dniu 8 grudnia 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął wniosek Prezydenta Miasta Krakowa znak: BM-07.3060.52.2023 z dnia 8 grudnia 2023 r. o zaopiniowanie zdolności wykupu przez Gminę Miejską Kraków planowanych do wyemitowania obligacji w kwocie: 170.000.000,00 zł.

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: 170.000.000,00 zł w latach: 2024-2025 jest zachowana z zastrzeżeniami wskazanymi poniżej.

Skład Orzekająca zastrzega, iż zdolność wykupu jest zachowana tylko i wyłącznie przy uwzględnieniu niżej wskazanych przepisów, które kreują 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 2023 r. poz. 1270 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.), art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1964) i art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1630).

Zmiana Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa - dalej również jako "W.P.F.", dokonana ostatnio uchwałą Nr CXXIV/3379/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2023 r., wskazuje na zwiększenie długu z tytułu emisji przez Miasto w 2023 r. obligacji komunalnych w kwocie 170.000.000 zł. Wykup obligacji planuje się w latach 2024-2025.

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 2024 r. i w 2025 r. wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 u.f.p., po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, 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. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964) relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., może być niezachowana w latach 2023-

2025 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 Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Krakowa ww. relacja w latach 2023-2025 wynosi odpowiednio 97,98%; 87,67%; 81,82%.

Z danych wykazanych w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec III kwartału 2023 r. wynika, że łączne zadłużenie Gminy Miasta Krakowa (bez odsetek, prowizji i dyskonta) wyniosło: 5.103.979.213,60 złotych. Z danych wykazanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa wynika, że najwyższy poziom zadłużenia Gminy Miasta Krakowa wystąpi na koniec 2024 roku i wyniesie: 6.512.224.985,00 złotych. Największe obciążenia budżetu związane ze spłatą zaciągniętych zobowiązań dłużnych (rozchody) wystąpią w latach 2031-2032 i wyniosą odpowiednio: 803.292.570,00 zł i 847.912.061,00 złotych.

W poniższej tabeli Skład Orzekający prezentuje analizę ryzyka spełnienia relacji z art. 243 u.f.p.. Wynika z niej bardzo wysokie ryzyko niespełnienia ww. wskaźnika nie tylko w roku bieżącym, ale również do roku 2027.

| 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 - % |      |      |      |      |      |      |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2023                                                                                                                                    | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2023                                                                                                                             | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
| 1,0                                                                                                                                     | -2,4 | -1,6 | 0,1  | 0,7  | 1,8  | 2,7  | 4,2  | 1,0                                                                                                                              | -2,4 | -1,6 | 0,0  | 0,7  | 1,8  | 2,7  | 4,2  |

W tym miejscu Skład Orzekający zastrzega, iż nawet niewielkie odchylenia od kwot przewidzianych w Wieloletniej Prognozie Finansowej 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 2025 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 określone w Wieloletniej Prognozie Finansowej 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 Wieloletniej Prognozie Finansowej realizacja dochodów Gminy 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 Gminy Miasta Krakowa. W przypadku braku realizacji dochodów na zakładanym w Prognozie poziomie konieczna jest niezwłoczna nowelizacja W.P.F. i uchwały budżetowej. Ponadto Skład Orzekający wskazuje również na potrzebę zintensyfikowania czynności zmierzających do egzekucji należności, które Gminie Miasta Krakowa przysługują z różnych tytułów. Z danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września 2023 r. wynika, iż należności ogółem wyniosły 1.519.821.408,74 zł, w tym należności wymagalne wyniosły 1.163.325.507,31 zł, w tym odsetki o charakterze cywilno-prawnym wyniosły 370.045.156,71 złotych.

Relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 u.f.p. (zasada zrównoważenia budżetu w części bieżącej) w roku 2023 jest zachowana, jednakże tylko po uwzględnieniu przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.). Skład Orzekający wskazuje, iż nadwyżka operacyjna obrazuje sytuację finansową jednostki i jej zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwość finansowania inwestycji. W roku 2022 budżet Gminy Miasta Krakowa zamknął się nadwyżką operacyjną (rozumianą jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 14.856.819,88 zł, natomiast z W.P.F. wynika, iż na koniec bieżącego roku planowany deficyt operacyjny na koniec 2023 r. wyniesie minus 773.491.131,00 zł. Zatem wydatki bieżące Miasta Krakowa realizowane są na poziomie przekraczającym jego możliwości finansowe, a wykonywanie zadań bieżących odbywa się kosztem sprzedaży majątku lub na skutek zaciągania nowych zobowiązań dłużnych.

Skład Orzekający wskazuje, iż wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec III kwartału 2023 r. wynosi 241.411.925,88 złotych.

Skład Orzekający zastrzega, że sytuacja finansowa Gminy Miasta Krakowa w kolejnych latach trudna jest do przewidzenia. W przypadku długiego okresu prognozowania (Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Krakowa obejmuje lata 2023 - 2046) ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych kwot jest wysoce ograniczona, a tym samym obarczona 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.) dokonana została na

dzień wydania niniejszej opinii w odniesieniu do bieżącego roku budżetowego i lat następnych objętych analizowaną uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej. Mając na uwadze powyższe dane, Skład Orzekający, dokonując zgodnie z art. 9 ust. 1a ww. ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw 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 Wieloletnią Prognozą Finansową celem osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami części operacyjnej (bieżącej) budżetów kolejnych lat. Wieloletnia Prognoza Finansowa, na dzień wydania niniejszej opinii zakłada wypracowanie nadwyżek operacyjnych począwszy od 2024 roku.

Aktualne zjawiska makroekonomiczne (m. in. wzrost wydatków bieżących m.in. w zakresie obsługi długu, kosztów energii, kosztów wynagrodzeń) 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