Elektronicznie podpisany przez:
Piotr Bogusław Koczanowski
dnia 23 września 2026 r.

Uchwała Nr S.O.V.420.7.2026
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 23 września 2026 r.

w sprawie opinii dotyczącej zdolności spłaty przez Gminę Miejską Kraków pożyczek długoterminowych.

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: Keppert Katarzyna
Burzyńska Joanna

po zapoznaniu się z wnioskiem pełniącego funkcję Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 1 września 2026 r., który zwrócił się z prośbą wydanie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczek długoterminowych w kwocie 27.385.945 oraz po analizie sytuacji finansowej Gminy Miejskiej Kraków dokonanej w oparciu o:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Kraków za 2025 r.
- sprawozdania budżetowe za II kwartał 2026 r.,
- uchwałę budżetową Miasta Krakowa na 2026 r. wraz ze zmianami dokonanymi do dnia wydania niniejszej opinii,
- aktualną Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Krakowa - dalej jako "W.P.F.",
- uchwałę Nr LVIII/1230/26 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 sierpnia 2026 r. w sprawie zaciągnięcia przez Gminę Miejską Kraków pożyczek długoterminowych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie

oraz dyspozycje przepisów art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 91 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 i art. 217 ust. 2 oraz art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.),

postanowił:

zaopiniować pozytywnie z zastrzeżeniami, jak w uzasadnieniu, możliwość spłaty przez Gminę Miejską Kraków w latach 2028-2039 długoterminowych pożyczek

w łącznej kwocie: 27.385.945 zł (słownie złotych: dwadzieścia siedem milionów trzysta osiemdziesiąt pięć tysięcy dziewięćset czterdzieści pięć 00/100), tj.:

w 2028 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2029 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2030 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2031 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2032 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2033 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2034 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2035 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2036 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2037 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2038 r. w kwocie 2.282.161,00 zł,
w 2039 r. w kwocie 2.282.174,00 zł.

z przeznaczeniem na sfinansowanie części planowanego w 2026 r. i w 2027 r. deficytu budżetu Miasta Krakowa.

UZASADNIENIE

W dniu 2 września 2026 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął wniosek osoby pełniącej funkcję Prezydenta Miasta Krakowa znak: BM-07.3051.7.100.2026 z dnia 1 września 2026 r. o zaopiniowanie możliwości spłaty przez Gminę Miejską Kraków planowanych do zaciągnięcia pożyczek w kwocie łącznej: 27.385.945 zł z przeznaczonych na sfinansowanie części planowanego w 2026 r. i w 2027 r. deficytu budżetu.

Rada Miasta Krakowa określiła limity zobowiązań zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm.) - dalej jako "u.f.p.", a uchwałą Nr LVIII/1230/26 z dnia 27 sierpnia 2026 r. postanowiła o zaciągnięciu przez Gminę Miejską Kraków pożyczek długoterminowych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie.

Analizując dane finansowe odnośnie możliwości spłaty pożyczek – 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 spłaty pożyczek według wyżej wskazanego harmonogramu, z punktu widzenia dopuszczalnych granic spłat zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, jest zachowana z zastrzeżeniami wskazanymi poniżej.

Skład Orzekający zastrzega, iż zdolność spłaty pożyczek jest zachowana tylko i wyłączenie 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 u.f.p. oraz art. 296c 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 spłaty opiniowanego zobowiązania.

Skład Orzekający zauważa przy tym, że indywidualne wskaźniki zadłużenia po 2026 roku zostały aktualnie obliczone w oparciu o prognozowane wielkości dochodów oraz wydatków bieżących, podczas gdy w przyszłych latach będą one wyliczane na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań, czyli w oparciu o faktycznie wykonane wielkości. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości Miasta Krakowa w zakresie spłaty zobowiązań mogą być wówczas inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane.

Skład Orzekający zastrzega, iż w latach 2026-2029 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 Załącznika Nr 1 do W.P.F.). Wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 u.f.p., obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy (poz. 8.4 Załącznika Nr 1 W.P.F.) w latach 2027-2029 również nie jest spełniony. W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 296c ust. 1 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 warunek ten jest spełniony i w latach 2026-2029 poziom długu, zgodnie z art. 296c ust. 1 u.f.p., wynosi odpowiednio: 93,40%; 95,58%; 90,84%; 82,20%.

Z danych wykazanych w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec II kwartału 2026 r. wynika, że łączne zadłużenie Gminy Miasta Krakowa (bez odsetek, prowizji i dyskonta) wyniosło: 7.785.310.714,85 zł. Planowane zadłużenie na koniec 2026 roku, z zgodnie z W.P.F., wyniesie 8.987.732.757,00 zł, co stanowi 85,32% planowanych dochodów budżetu. Ponadto wskazać należy, iż najwyższy poziom zadłużenia Gminy Miasta Krakowa wystąpi na koniec 2028 roku i wyniesie: 9.579.465.341,00 złotych. Wysokie obciążenia budżetu związane ze spłatą zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia

zobowiązań dłużnych po 2026 r. (rozchody) wystąpią od 2028 i wynosić będą w kwotach pomiędzy 438.978.034,00 zł (rok 2028) do kwoty 719.070.501,00 zł (rok 2044).

Skład Orzekający zauważa, że Miasto Kraków planuje również przychody zwrotne w kolejnych latach 2027-2037 w łącznej kwocie 4.159.596.656,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że planowane wydatki na obsługę długu Gminy Miasta Krakowa, wynikające z W.P.F., szacowane są w łącznej kwocie 5.657.615.066,00 zł.

Jak wynika z ww. wniosku, opiniowana spłata pożyczek będzie skutkowała koniecznością zapłaty odsetek przez Gminę Miejską Kraków w latach 2026-2039 w łącznej kwocie 4.165.311,00 zł.

W poniższej tabeli Skład Orzekający prezentuje analizę ryzyka spełnienia relacji z art. 243 u.f.p. (analiza wykonana na podstawie uchwały Nr LVIII/1225/26 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 sierpnia 2026 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa). Wynika z niej między innymi, iż w latach 2030-2031 relacja z art. 243 ust.1 u.f.p. kształtuje się na niskim poziomie wynoszącym odpowiednio 1,1% i 1,8%, i w przypadku niewykonania budżetów w planowanych wielkościach może dojść do naruszenia tej relacji.

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 - %							
2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
0,6	-0,7	-2,0	-4,0	1,7	2,4	3,0	4,7	0,0	-1,3	-2,6	-4,6	1,1	1,8	2,5	4,4

W tym miejscu Skład Orzekający zastrzega, iż odchylenia od kwot przewidzianych w W.P.F. w zakresie wielkości wpływających na cytowaną relację będą miały 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 bardzo wysokie 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. 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 2025 budżet Gminy Miejskiej Kraków zamknął się deficytem operacyjnym (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 124.621.620,86 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 152.942.390,80 zł. Natomiast w latach następnych nadwyżka operacyjna kształtuje się na znacznie wyższym poziomie, wynoszącym od kwoty 604.363.140,00 zł do kwoty 1.943.424.453,00 zł. Należy podkreślić, że wielkość nadwyżki operacyjnej wpływa na wskaźniki jednoroczne z kolumny 8.2 Załącznika Nr 1 do W.P.F., które z kolei kształtują dopuszczalny limit spłat zobowiązań dłużnych. Planowany wzrost nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach musi wynikać z podjętych konkretnych, długofalowych działań, aby nie tylko ich plan ale i wykonanie było na odpowiednim poziomie. Nieosiągnięcie bowiem nadwyżek operacyjnych, w planowanych obecnie kwotach, może doprowadzić do pogorszenia relacji z art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający wskazuje, iż wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec II kwartału 2026 r. wynosi 159.089.298,71 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 2026 - 2048) 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. Analiza ta nie wskazuje, iż zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania będzie

zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i w latach następnych, pod warunkiem, że budżety lat następnych będą realizowane w zaplanowanych obecnie wysokościach. Skład Orzekający zastrzega jednak, iż aktualne zjawiska makroekonomiczne bezpośrednio przekładają się na sytuację finansową budżetu Gminy Miejskiej Kraków zarówno w zakresie dochodów jak i ponoszonych wydatków z tytułu realizacji zadań, zatem nie ma możliwości dokonania oceny w sposób pewny, że zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania nie będzie zagrażać realizacji zadań publicznych w latach następnych.

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. 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 skutkować deficytem operacyjnym co przełoży się na zwiększenie ryzyka utraty stabilności finansowej Gminy Miejskiej Kraków.

Mając powyższe na uwadze, wobec spełniania przy spłacie przedmiotowego zobowiązania aktualnie obowiązujących wymogów prawnych, wynikających z przywołanych wyżej przepisów, kierując się kryterium legalności, 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