Elektronicznie podpisany przez:
Zbigniew Władysław Rękas
dnia 3 lutego 2026 r.

UCHWAŁA NR SO V.410.25.2026
V SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KIELCACH
z dnia 3 lutego 2026 roku

w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Kielce

Na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) w związku z art. 13 pkt 10 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas
Członkowie: Iwona Kudła
Agnieszka Zarębska

opiniuje pozytywnie planowaną kwotę długu Miasta Kielce z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kielce w dniu 15 stycznia 2025 r. podjęła uchwały:

— Nr XXXIII/573/2026 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Kielce na lata 2026-2048,

— Nr XXXIII/574/2026 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Kielce na 2026 rok.

Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Kielce (dalej WPF) zawiera prognozę długu, która została sporządzona na lata 2026-2048. Obejmuje zatem okres, w jakim przewiduje się pełną spłatę zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań stanowiących tytuły dłużne w rozumieniu art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wartości przyjęte w WPF i budżecie Miasta Kielce na 2026 r. są zgodne w zakresie dochodów, wydatków, wyniku oraz przychodów i rozchodów budżetu.

Jak wskazano w uchwalonej WPF na lata 2026-2048, dług Miasta Kielce na koniec 2025 r. wyniesie 1.335.025.222,00 zł. W 2026 r. planuje się zaciągnąć nowe zobowiązanie z tytułu kredytu długoterminowego w kwocie 70.000.000,00 zł i emisji obligacji komunalnych w kwocie 76.638.084,94 zł oraz dokonać spłaty zobowiązań dłużnych w kwocie 76.638.084,94 zł. Zatem kwota długu planowana na koniec 2026 r. wyniesie 1.405.025.222,00 zł, co stanowi 60,00% planowanych dochodów Miasta Kielce. Z WPF wynika również, że Miasto Kielce w kolejnych latach planuje zaciągnąć nowe zobowiązania zwrotne w 2027 r. w kwocie 164.306.132,00 zł i w 2028 r. w kwocie 118.506.132,00 zł. Z prognozy wynika, że najwyższy poziom zadłużenia wystąpi w roku 2028 (1.493.025.222,00 zł), a w następnych latach zadłużenie Miasta będzie ulegało zmniejszeniu do całkowitej spłaty w 2048 r.

W WPF na lata 2026-2048 spłatę długu zaplanowano do roku 2048. W związku z powyższym ostateczny termin spłaty długu w stosunku do WPF uchwalonego na lata 2025-2048 nie uległ zmianie.

Jak wynika z uchwalonej WPF najwyższe rozchody z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych planowane są na rok 2029 i wynoszą 105.210.132,00 zł.

W 2026 r. zaplanowano spłatę długu w kwocie 76.638.084,94 zł środkami finansowymi pochodzącymi z emisji papierów wartościowych (obligacji komunalnych). W latach 2027-2028 spłata długu planowana jest z przychodów zwrotnych, tj. kredytów pożyczek lub emisji obligacji. Od 2029 r. spłata długu następować będzie ze środków pochodzących z prognozowanych nadwyżek budżetowych.

Analiza przedmiotowego projektu WPF w zakresie planowanych w poszczególnych latach rozchodów skłania do sformułowania uwag dotyczących różnicy danych liczbowych wykazanych w poz. 5.1 "Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych" oraz poz. 10.6 "Spłaty o których mowa w pkt 5.1 wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych", które dotyczą 2026 roku, w którym kwota w pozycji 10.6 jest wyższa od kwoty w poz. 5.1 o 12.134.000,00 zł.

Dokonując oceny powyższych zapisów Skład Orzekający stwierdza, że zgodnie rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 83) w poz. 5.1 wykazuje się spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych planowane w kolejnych latach objętych prognozą .

Natomiast w poz. 10.6 ww. rozporządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje się spłaty, o których mowa w poz. 5.1 wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych.

Zatem kwoty wykazane w poz. 5.1 co do zasady nie mogą być niższe niż kwoty wskazane w poz. 10.6, gdyż to oznaczałoby, że zaplanowane w WPF rozchody są niewystarczające w stosunku do sumy kwot rat kapitałowych (lub wykupów obligacji) przypadających do realizacji we wskazanych latach, co zagrażałoby terminowej realizacji zobowiązań o charakterze dłużnym.

Skład Orzekający zwraca uwagę na to, by planowane w poz. 5.1. w całym okresie prognozy kwoty rozchodów przeznaczonych na spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupy obligacji zapewniały realizację spłat ww. zobowiązań wynikającą z wcześniej zawartych z wierzycielami umów. Jedynie w przypadku uzasadnionym uzgodnioną z wierzycielami zmianą harmonogramu spłat ww. zobowiązań w odstępie czasowym niezbędnym do dokonania stosownej zmiany umowy kwoty w poz. 5.1. mogą być niższe niż w poz. 10.6. Zatem wymaganą art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych realistyczność posiadać będzie WPF, w której niezwłocznie po zmniejszeniu przez organ stanowiący rozchodów wykazanych w poz. 5.1. zmniejszone zostaną również w poz. 10.6 kwoty spłat stosownie do dokonanej przez organ wykonawczy (za zgodą organu stanowiącego) zmiany

umowy w zakresie zmniejszenia kwot kapitału przypadającego do spłaty lub wykupu w danym roku objętym prognozą.

W tym miejscu Skład Orzekający podkreśla, iż niezrealizowanie założeń przedstawionych w załączniku nr 3 „Objaśnienia" do WPF dotyczących przesunięcia terminu wykupu obligacji komunalnych, może spowodować niezachowanie dla roku 2026 roku relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z analizy danych zawartych w WPF wynika, że w całym okresie prognozy Miasto Kielce spełnia relację spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Niemniej jednak Skład Orzekający zauważa, że dla roku 2026 wskaźnik spłaty zobowiązań (poz.8.1) (lewa strona wzoru) wynosi 6,38%, podczas gdy dopuszczalny limit obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (poz.8.3.1) (prawa strona wzoru) wynosi 7,06%. Zatem różnica między tymi wskaźnikami traktowana jako margines bezpieczeństwa wynosi w 2026 r. 0,68 p.p. W latach 2027-2029 margines ten wynosi odpowiednio 0,58 p.p. w 2027 r., 0,56 p.p. w 2028 r. i 0,54 p.p w 2029 r. W oparciu o powyższe dane Skład Orzekający stwierdza, że przy tak znikomych różnicach nawet niewielkie odchylenia od przyjętych wartości budżetu przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej, mogą spowodować naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy finansach publicznych ze skutkami wynikającymi z tego przepisu. Uwaga ta ma szczególne znaczenie wobec planowania wysokich przychodów zwiększających dług w latach 2026-2028. W kontekście spełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych istotne są też możliwości zrealizowania planowanych nadwyżek operacyjnych. W 2026 r. zaplanowano nadwyżkę operacyjną w kwocie 99.806.166,00 zł, w latach kolejnych w kwotach przewyższających poziom z 2026 r, przy czym najwyższą jej wartość prognozuje się w 2027 r. tj. w wysokości 184.687.380,00 zł. Realistyczność prognoz w tym zakresie winna uwzględniać fakt wystąpienia wykonanych w latach 2022-2023 deficytów operacyjnych w kwotach odpowiednio 9.462.793,00 zł oraz 55.941.095,00 zł i nadwyżce operacyjnej wykonanej w 2024 r. na poziomie 3.573.263,15 zł oraz przewidywanej w 2025 r. nadwyżce operacyjnej na poziomie 13.327.610,72 zł.

Niezrealizowanie prognozowanych wartości na założonym poziomie może spowodować obniżenie dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w zaplanowanych wysokościach będzie wymagało konsekwentnych działań celem realizacji planowanych dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących dla zachowania ustalonego ich poziomu. Mając na uwadze, iż przyjęcie takiego założenia przekłada się na możliwość spłaty zobowiązań dłużnych w kolejnych latach, Skład Orzekający podkreśla, iż wzrost nadwyżek operacyjnych musi wynikać z konkretnych, długofalowych działań aby ich zaplanowanie i wykonanie były możliwe do osiągnięcia.

Skład Orzekający podkreśla, że wykazany w WPF indywidualny wskaźnik zadłużenia Miasta Kielce został obliczony w oparciu o prognozowane wielkości dochodów i wydatków, podczas gdy

w przyszłych latach będzie wyliczany na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań budżetowych, czyli w oparciu o faktycznie wykonane wielkości. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości w zakresie spłaty zobowiązań dłużnych mogą być inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane.

Relacja łącznej kwoty długu do dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środki o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego w 2026 r. wynosi 73,49%. W kolejnych latach: 72,22% (2027 r.), 72,71% (2028 r.) i 66,05% (2029 r.).

Końcowo Skład Orzekający zwraca uwagę, że samo przestrzeganie ww. limitów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, co jej organy winny mieć na uwadze planując zaciąganie zobowiązań długoterminowych. Należy przy tym uwzględnić nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne jednostki.

Wydając przedmiotową opinię Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu na podstawie kryterium zgodności z prawem, równocześnie zaznacza, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki.

Mając powyższe na uwadze należało postanowić jak w sentencji.

Pouczenie:

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały przysługuje prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Zbigniew Rękas