

**Uchwała nr V/138/2024**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 16 grudnia 2024 r.**

**w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2025**

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325 i z 2024 r. poz. 1572) oraz art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn.zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewelina Kruk-Florkowska — członek,

**wydaje opinię negatywną**

o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2025.

**Uzasadnienie**

Z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn.zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wynika, że sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 u.f.p. Zgodnie z wymogami art. 238 ust. 1 u.f.p. projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2025 wraz z uzasadnieniem Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie budżetu na 2025 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 197.360.947,13 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 205.868.945,30 zł,
- deficyt budżetu w kwocie 8.507.998,17 zł,
- przychody ogółem w kwocie 10.372.999,99 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 1.865.001,82 zł.

Dochody bieżące określono w kwocie 128.665.794,87 zł, a wydatki bieżące w kwocie 125.595.816,87 zł, co oznacza zachowanie relacji, o której mowa w art. 242 u.f.p.

W 2025 r. zaplanowano przychody pochodzące z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 9.523.000 zł oraz z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 849.999,99 zł

Deficyt budżetu w wysokości 8.507.998,17 zł, zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 7.657.998,18 zł oraz z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 849.999,99 zł

Skład Orzekający wskazuje, że równoważenie budżetu na 2025 rok przychodami pochodzącymi z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego

z udziałem tych środków w łącznej kwocie 849.999,99 zł jest przedwczesne. Z wyliczenia dokonanego w oparciu o dane przedstawione w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2024 r. (załącznik nr 1 kolumna „Wykonanie 2024”) nie wynika, aby Gmina posiadała do dyspozycji w roku 2025 środki we wskazanej kwocie. Finansowanie budżetu środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., winno mieć miejsce dopiero po ostatecznym rozliczeniu wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy.

Z projektem uchwały budżetowej na 2025 r. przedłożony został projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2025–2042.

Przewidywana wg projektu uchwały kwota długu na koniec 2025 r. wynosi 105.567.617,21 zł. Relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem 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, w 2025 r. wynosi 85,88%.

Z przedłożonego projektu uchwały wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2025 rok spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2025 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2024 r. o 7.657.998,18 zł. W kolejnych latach nie przewiduje się zaciągania zobowiązań zwrotnych.

Skład Orzekający zwraca uwagę na poziom prognozowanych rozchodów (spłat kredytów i pożyczek) w okresie objętym prognozą. W latach 2025 i 2026 rozchody prognozują się w wysokości odpowiednio 1.865.001,82 zł i 1.172.840,57 zł, natomiast w kolejnych latach od 2.277.445,44 zł w 2027 r. do 10.618.026 zł w 2041, przy czym zauważa się odroczenie terminu spłaty zaciąganych w 2025 r. kredytów i pożyczek (95% kwoty spłat przypada na lata 2034–2042).

Skład Orzekający stwierdza wysokie ryzyko niespełnienia relacji w roku budżetowym i w kolejnych latach. I tak:

W 2025 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., wynosi 5,67%, i jest niższa odpowiednio o 0,06 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy określonego na poziomie 5,73% (z uwzględnieniem planu na III kw. 2024 r.) oraz o 0,82 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty określonego na poziomie 6,49% (z uwzględnieniem danych wykazanych w kolumnie „Wykonanie 2024”).

W kolejnych latach objętych prognozą (2026–2042) obliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy, przy czym zdolność spłaty przyjmuje wartości graniczne. Różnice między dopuszczalnymi wskaźnikami spłaty zobowiązań a planowanymi wskaźnikami spłat zobowiązań w latach 2026–2028 wynoszą odpowiednio 0,79 punktu procentowego (p.p.), 1,19 p.p. i 1,9 p.p., co oznacza bardzo wysokie ryzyko niezachowania relacji zwłaszcza w kontekście zrealizowania za III kw. 2024 r. deficytu operacyjnego na poziomie wyższym niż planowany na koniec roku (plan -3.956.621,36 zł, wykonanie -4.392.368,04 zł). Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować w kolejnych latach niezachowanie relacji, o której mowa z art. 243 u.f.p.

Na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań w 2025 r. istotny wpływ będzie miało wykonanie budżetu 2024 r. Jak wynika z WPF prognozowany na 2024 r. wskaźnik jednoroczny 10,61% (planowany na III kw. 2024 r. na poziomie 5,27%) z dużym prawdopodobieństwem nie zostanie osiągnięty (za III kw. 2024 r. wykonano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 1.009.539,69 zł, przy prognozowanych na koniec roku w kwocie 4.009.983,86 zł oraz deficyt operacyjny w wysokości 4.392.368,04 zł przy prognozowanej na koniec roku nadwyżce operacyjnej 1.930.143,03 zł), co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla spełnienia ustawowych relacji w 2025 roku.

Skład Orzekający zauważa, że uzyskanie nadwyżek operacyjnych w latach 2025–2042 na podanym poziomie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości. Założono uzyskiwanie w latach 2025–2027 nadwyżek operacyjnych w wysokości 3,1 mln zł, 16,8 mln zł i 17,1 mln, a w kolejnych latach — na poziomie od 12,6 mln zł w 2028 r. do 50,6 mln zł w 2042 r., podczas gdy w latach 2022 r. i 2023 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 6,5 mln zł i 10,8 mln zł, przy czym wykonany w 2023 r. deficyt

bieżący został przekroczony o 2,0 mln zł w stosunku do planu na koniec roku. Za III kw. 2024 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 4,4 mln zł.

O możliwości utrzymania w kolejnych latach prognozy relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do realności pozyskania ww. nadwyżek operacyjnych. Objasnienia zawierają bardzo ogólnie informacje w zakresie dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów, wyniku budżetu i zadłużenia, nie odnoszące się do konkretnych wielkości przyjętych przez Gminę.

Zdaniem Składu Orzekającego prognozowane wydatki na obsługę długu są niedoszacowane. Założony spadek stóp procentowych wydaje się nierealny. Przykładowo: prognozowane w 2026 r. wydatki na obsługę długu są niższe od planowanych na 2025 r. o 3.111.665,74 zł (spadek o 66,4% przy spadku kwoty długu o 1,0%), a w 2027 r. wydatki na obsługę długu są wyższe od prognozowanych na 2026 r. o 412.809,01 zł (wzrost o 26,2% przy spadku kwoty długu o 2,2%). Relacja wydatków na obsługę długu do kwoty długu w latach 2024–2026 kształtuje się na poziomie odpowiednio: 5,23%, 4,44% i 1,51%, natomiast w kolejnych latach — na poziomie od 1,5% do 2,3% (przy wykonanej w 2023 r. na poziomie 7,69%). W objaśnieniach nie przedstawiono szczegółowej kalkulacji wydatków na obsługę długu.

W latach 2025 i 2026 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 6,5 mln zł i 4 mln zł (wykonanie w latach 2022 i 2023 oraz za III kw. 2024 r. na poziomie odpowiednio: 3,5 mln zł, 5,3 mln zł i 1 mln zł). Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku jest obarczone dużym ryzykiem, a w przypadku nieuzyskania ww. środków w planowanej wysokości konieczne będzie dokonanie zmian wielkości budżetowych planowanych na 2025 rok. W uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej na 2025 r. nie przedstawiono wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w 2025 roku. Również w objaśnieniach do WPF nie zawarto informacji o składnikach mienia przeznaczonych do sprzedaży.

W zakresie poprawności rachunkowej i spójności dokumentów oraz poprawność zastosowania klasyfikacji budżetowej:

- błędy w numeracji załączników: zamiast zał. nr 7 wpisano zał. nr 8, zamiast zał. nr 8 wpisano zał. nr 9, zamiast zał. nr 9 wpisano zał. nr 10, zamiast zał. nr 10 wpisano zał. nr 11, zamiast zał. nr 11 wpisano zał. nr 13 ( załączniki o nr 13 występują dwukrotnie);
- brak uzasadnienia do zastosowania dla dochodów ujętych w rozdziałach: 70005, 72095, 75023, 90004 w § 625 "Dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego", końcówki „0”;
- w rozdziale 60016 zaplanowano środki na inwestycje w § 6350 (jeśli są to środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, to należy zastosować § 6290).
- nie zaplanowano dochodów w § 027 "Wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym"; W paragrafie tym ujmuje się wpływy z opłat, o których mowa w art. 9<sup>2</sup> ust. 11 i 21 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- wydatki finansowane ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład (§ 6370) zaplanowano w kwotach wyższych niż dochody (rozdział 70005 — planowane dochody 28.600.000 zł, wydatki 31.000.000 zł; rozdział 92601 — planowane dochody 14.327.000 zł, wydatki 17.135.235,18 zł). W uzasadnieniu nie odniesiono się do powstałych różnic.

W związku z planowaniem w 2025 r. nie zrównoważonego systemu gminnego gospodarowania odpadami komunalnymi (dochody pochodzące z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pokrywają kosztów funkcjonowania systemu na kwotę) Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie pokrycia w 2025 roku części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2da pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - Dz.U. z 2024 r. poz. 399 i 1717).

**Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Burmistrz jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich. Jak wynika z art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych negatywna opinia o projekcie budżetu nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty.**

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

Ewa Pudło