

Uchwała nr XV/32/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 grudnia 2025 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich
projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2026 rok

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Zarzecka — przewodnicząca,
- 2) Danuta Frydlewicz-Pierucka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2026 rok.

Uzasadnienie

Z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483), 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 w dniu 17 listopada 2025 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2026 rok Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie budżetu na 2026 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 233.335.092,67 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 147.384.074,57 zł i dochody majątkowe w kwocie 85.951.018,10 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 232.381.261,20 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 135.557.000,88 zł i wydatki majątkowe w kwocie 85.951.018,10 zł,
- nadwyżka budżetu w kwocie 953.831,47 zł,
- przychody ogółem w kwocie 843.111,99 zł pochodzące z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków,
- rozchody ogółem w kwocie 1.796.943,46 zł z tytułu wykupu papierów wartościowych oraz spłat kredytów i pożyczek.

Zgodnie z § 3 projektu uchwały nadwyżkę budżetu zaplanowano przeznaczyć na wykup papierów wartościowych i spłatę kredytów i pożyczek.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jest wielkością dodatnią, co oznacza zachowanie relacji, o której mowa w art. 242 u.f.p.

W projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 9.072.300 zł. Przy wykonanych w latach 2022–2024 na poziomie odpowiednio: 3,4 mln zł, 5,3 mln zł i 1,7 mln zł. Wykonanie dochodów z tego tytułu na koniec 2025 r. przewiduje się w kwocie 6,5 mln zł, przy tym z realizacji budżetu za III kw. 2025 r. Gmina uzyskała 1,7 mln zł.

Skład Orzekający zauważa, że w przypadku niewykonania dochodów ze sprzedaży majątku na założonym poziomie (9,1 mln zł) powstanie znaczny ubytek w dochodach budżetu z tego tytułu i konieczne będzie znaczne ograniczenie wydatków budżetu lub zabezpieczenie źródeł finansowania powstałego z tego tytułu deficytu majątkowego (różnica między dochodami majątkowymi a wydatkami majątkowymi). Jeżeli źródłem tak powstałego deficytu będą przychody pochodzące z kredytów, pożyczek lub emisji obligacji, spowoduje to zwiększenie kwoty długu oraz niekorzystnie wpłynie na poziom obsługi długu. W 2026 r. należy w szczególności monitorować poziom wykonania planowanych dochodów ze sprzedaży majątku. Zaciągnięcie zobowiązań dotyczących realizacji wydatków budżetu powinno być uzależnione od wykonania ww. dochodów.

W projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok zaplanowano przychody pochodzące z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, w wysokości 843.111,99 zł. Jak wynika z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej oraz załączonych do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej objaśnień przyjętych wartości wymienione środki znajdują się na odrębnym rachunku Gminy Ząbkowice Śląskie i pochodzą z projektu „Cyberbezpieczny samorząd”. Środki pochodzą z Funduszy Europejskich na rozwój cyfrowy. Środki wpłynęły na konto Gminy w 2024 r. i stanowiły dochód Gminy. W 2025 r. zostały wprowadzone po stronie przychodów w związku z niezrealizowanym projektem w 2024 r. i niewykonaniem wydatków. Również w roku 2025 zadanie nie było realizowane w związku z czym zaplanowane zostały po stronie przychodów w roku 2026. Przewidywane wykonanie zadania planowane jest na 2026 rok. Planowane przychody umożliwiają zbilansowanie budżetu Gminy Ząbkowice Śląskie.

Skład Orzekający jednocześnie zauważa, że w projekcie uchwały budżetowej na 2026 r. nie zaplanowano wydatków na realizację zadania „Cyberbezpieczny samorząd”, którego źródłem finansowania mają być zaplanowane w budżecie przychody pochodzące z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku budżetu, wynikających z rozliczenia środków na realizację ww. zadania. Skład Orzekający wskazuje, że przychody z ww. źródła mogą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie ww. zadania.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w uchwale budżetowej na 2026 rok zaplanowano dochody budżetu w dziale 752, rozdziale 75281 z tytułu dotacji § 6330 w kwocie 898.918 zł, natomiast wydatki majątkowe zaplanowane w tym rozdziale określono w kwocie 390.000 zł.

Z projektem uchwały budżetowej przedłożony został projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2026–2042. Przewidywana wg ww. projektu uchwały kwota długu na koniec 2026 r. wynosi 97.753.355,92 zł. W latach kolejnych zadłużenie będzie się stopniowo zmniejszać. W latach 2026–2029 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, wynosi odpowiednio: 74,11%, 75,86%, 71,33% i 66,26%. W 2026 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 5,71%, a dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia Gminy 6,85% z uwzględnieniem planu na III kw. 2025 r. i 6,36% z uwzględnieniem przewidywanego wykonania na koniec 2025 roku. W latach objętych prognozą (2026–2042) wyliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie przekracza dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Należy przy tym zauważyć, że relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p., w latach 2026–2029 z uwzględnieniem planu na III kw. 2025 r. (różnica między wartościami wskaźników odpowiednio: 1,14 p.p., 1,52 p.p., 0,94 p.p., 1,31 p.p.) i z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2025 r. (różnica między wartościami wskaźników odpowiednio: 0,65 p.p., 1,03 p.p., 0,45 p.p., 0,83 p.p.). Jak wynika z art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p. dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych – wartości wykonane za ten rok. Wpływ na ostateczny dopuszczalny poziom spłat będzie miało zatem wykonanie roku budżetowego 2025.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w okresie spłaty długu o możliwości utrzymania 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). Założono, że

w latach 2026–2044 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się odpowiednio w wysokości od 10,1 mln zł do 22,8 mln zł, przy wykonaniu w latach 2022–2024 deficytu operacyjnego w wysokości odpowiednio: 6,5 mln zł, 10,8 mln zł i 4,1 mln zł. Na koniec 2025 r. przewiduje się wykonanie nadwyżki operacyjnej w wysokości 2,2 mln zł, przy planowanej na III kw. 2025 r. w wysokości 7,1 mln zł (z realizacji budżetu za III kw. 2025 r. wynika nadwyżka operacyjna w wysokości 1,7 mln zł). Należy zauważyć, że wykonanie nadwyżek operacyjnych poniżej planowanych wielkości niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki. Należy zauważyć, że stopień wykonania wyniku operacyjnego w latach poprzednich wskazuje na ryzyko niewykonania nadwyżek operacyjnych w przewidywanej wielkości. Wykonanie nadwyżek operacyjnych poniżej planowanych wielkości będzie miało wpływ na obniżenie zdolności spłaty zobowiązań w kolejnych latach. Obniżenie zdolności spłaty w sytuacji prognozowanego w projekcie wieloletniej prognozy finansowej rosnącego obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zadłużenia — spłaty w latach 2027 i 2028 odpowiednio 2,2 mln zł i 3,4 mln zł, w kolejnych latach od 4,1 mln zł (2029) do 9,8 mln zł (2041) niekorzystnie wpływa na poziom ustawowych relacji. Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować niezachowanie przez Gminę relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. Wskazuje się zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową.

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

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 Zarzecka