

Uchwała nr XV/40/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 grudnia 2025 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ziębic
projekcie uchwały budżetowej Gminy Ziębice 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 Ziębic projekcie uchwały budżetowej Gminy Ziębice 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 14 listopada 2025 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Ziębice na 2026 rok Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie budżetu na 2026 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 123.818.761,14 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 138.614.730,78 zł,
- deficyt budżetu w kwocie 14.795.969,64 zł,
- przychody ogółem w kwocie 17.147.500,80 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 2.351.531,16 zł.

Dochody bieżące określono w kwocie 94.985.617,78 zł, a wydatki bieżące w kwocie 92.811.087,80 zł, co oznacza zachowanie relacji z art. 242 u.f.p.

Deficyt budżetu zgodnie z § 2 projektu uchwały zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z pożyczek, kredytów i emisji obligacji (13.648.468,84 zł) oraz z wolnych środków (1.147.500,80 zł).

Skład Orzekający zauważa, że w § 2 projektu uchwały jako źródło finansowania deficytu wskazano przychody pochodzące m.in. z wolnych środków (o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.), co jest niespójne ze źródłami zaplanowanych w projekcie budżetu przychodów. W projekcie budżetu nie zaplanowano przychodów z tytułu wolnych środków, lecz 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 projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok zaplanowano przychody pochodzące m.in. 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 1.147.500,80 zł. W piśmie z dnia 9 grudnia 2025 r.

Burmistrz przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu wyjaśnienie w zakresie przewidywanego wykonania budżetu za rok 2025, które wskazuje na możliwość uzyskania nadwyżki niewykorzystanych środków na poziomie zaplanowanych w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok. Z przedstawionego w projekcie wieloletniej prognozy finansowej przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2025 r. (załącznik nr 1 wiersz „Wykonanie 2025”) nie wynika, aby Gmina posiadała środki pozostające do dyspozycji w roku 2025 w ww. kwocie. Zwraca się uwagę na potrzebę urealnienia danych przewidywanego wykonania 2025 roku. Skład Orzekający zauważa, że w przypadku niezrealizowania przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., w prognozowanej wysokości konieczne będzie zabezpieczenie innych źródeł finansowania deficytu lub ograniczenie jego wartości.

Z projektem uchwały budżetowej przekazany został projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ziębice. Skład Orzekający zwraca uwagę, że z ww. projektu uchwały wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2026 rok spowoduje zwiększenie kwoty długu Gminy na koniec 2026 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania na koniec 2025 r. (z kwoty 48.409.439,70 zł do kwoty 62.057.908,54 zł). W latach objętych prognozą (2026–2045) 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 w 2027 r. zachowanie przez Gminę relacji uwarunkowane jest możliwością zastosowania wyłączeń ustawowych. Ponadto w 2033 r. 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. (wskaźnik spłaty wynosi 7,19%, przy dopuszczalnym wskaźniku wynoszącym 8,02%).

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 wykonanie nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) oraz możliwość zastosowania w 2027 r. ustawowych wyłączeń w przewidywanej wysokości. Założono, że latach 2027–2044 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się na poziomie od 3,7 mln zł do 10,5 mln zł, przy planowanej na rok 2026 nadwyżce operacyjnej na poziomie 2,2 mln zł. W roku 2022 zrealizowano deficyt operacyjny w kwocie 32,9 tys. zł, a w latach 2023 i 2024 wykonano nadwyżki operacyjne w wysokości odpowiednio 196 tys. zł i 262 tys. zł. Na koniec 2025 r. przewiduje się wykonanie nadwyżki operacyjnej w kwocie 5 mln zł. Gmina powinna podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że:

- w § 2 lit. a projektu uchwały określono, że źródłem finansowania deficytu budżetu będą przychody pochodzące m.in. z emisji obligacji, również w § 3 ust. 1 lit. b projektu uchwały określono, że ustala się przychody budżetu m.in. z emisji obligacji, natomiast z załącznika nr 3 do projektu uchwały wynika, że w budżecie nie planuje się przychodów z tego tytułu,
- w § 3 ust. 2 projektu uchwały błędnie określono, że ustala się łączną kwotę planowanych rozchodów m.in. z wykupu „obligacji skarbowych” (z określonego w § 7 projektu uchwały limitu zobowiązań wynika planowany w 2026 r. wykup „papierów wartościowych”), ponadto w załączniku nr 3 do projektu uchwały zastosowano niewłaściwy paragraf klasyfikacji budżetowej rozchodów budżetu § 971 „Wykup obligacji skarbowych sprzedanych na rynku krajowym”, zamiast § 982 „Wykup innych papierów wartościowych”,
- jak wynika z uzasadnienia do projektu budżetu (s. 23) Gmina planuje zaciągnięcie pożyczki na wyprzedzające finansowanie w kwocie 2.663.129,26 zł, dotyczącą projektów realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027, w projekcie wieloletniej prognozy finansowej w 2027 r. w poz. 5.1.1.1, określono w tej kwocie wyłączenie ze spłat, o którym mowa w art. 243 ust. 3 u.f.p., w części normatywnej projektu uchwały nie określono limitu zaciągania zobowiązań, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. w związku z art. 89 ust. 1 pkt 4 u.f.p., w uzasadnieniu ani w objaśnieniach przyjętych wartości w wieloletniej prognozie finansowej nie odniesiono się zadań, w związku z którymi planowane jest zaciągnięcie tego zobowiązania, jaki jest okres realizacji tych zadań ani jaki okres spłaty tego zobowiązania,
- w dochodach budżetu w rozdziale 85202 zaplanowano dochody w § 098 „Wpływy z tytułu zwrotów wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego”, dochody z tego tytułu w części należnej

Gminie należy klasyfikować w § 236 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane zrealizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadańzleconych ustawami”,

- w dochodach budżetu środki z Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027 błędnie zaklasyfikowano w rozdziale 75867 „Krajowy Plan Odbudowy”, zamiast w rozdziałach właściwych dla realizacji zaplanowanych na te zadania wydatków, a środki pochodzące z Krajowego Planu Odbudowy zaplanowano w rozdziale 60003, zamiast w rozdziale 75867,
- określone w § 8 lit. a i b projektu uchwały łączne kwoty dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych (1.135.781,05 zł) oraz dla jednostek spoza sektora finansów publicznych 6.648.099 zł) są niespójnie kwotami wynikającymi z załącznika nr 2 i 7 do projektu uchwały (odpowiednio dla 3.835.781,05 zł i 3.948.099 zł),
- w załącznikach nr 2 i 9 określono niespójnie łączne wydatki w rozdziale 90004 § 6060 (w załączniku nr 2 kwota 13.299,62 zł, w załączniku nr 9 kwota 26.299,62 zł) i w rozdziale 92695 § 6050 (w załączniku nr 2 kwota 156.552,26 zł, w załączniku nr 9 kwota 161.435,11),
- w załącznikach nr 2 i 11 niespójnie określono kwoty wydatków w rozdziale 90002 § 4300 (wg załącznika nr 2 kwota 5.167.941 zł, a wg załącznika nr 11 kwota 5.168.617 zł).

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Burmistrz jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Miejskiej w Ziębicach.

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