

Uchwała nr XV/44/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 kwietnia 2026 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich sprawozdaniu
z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie za 2025 rok

Na podstawie art. 13 pkt 5 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), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

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

wydaje opinię negatywną

o przedłożonym przez Burmistrza Ząbkowic Śląskich sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie za 2025 rok.

Uzasadnienie

Stosownie do przepisów art. 267 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p”, wójt gminy (burmistrz, prezydent), w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, przedstawia radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu gminy, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię na podstawie analizy danych i informacji zawartych w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania (o symbolu Rb) sporządzonych za okres od początku roku do 31 grudnia 2025 r. oraz informacji zawartych w przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2025 rok.

Badając pod względem merytorycznym sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie za 2025 rok, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Sprawozdanie zostało przedłożone zarządzeniem Burmistrza Ząbkowic Śląskich nr 93/III/FP-2026 z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie przedłożenia Radzie Miejskiej sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie wraz z informacją o stanie mienia za 2025 rok. W dniu 30 marca 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęły również korekty sprawozdań: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych i Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, a w dniu 15 kwietnia 2026 r. wpłynęły kolejne dwie korekty sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie. Dane prezentowane w przedłożonym przez Burmistrza sprawozdaniu opisowym nie są zgodne z danymi wynikającymi ze skorygowanych sprawozdań o symbolu Rb w zakresie kwoty wykonanych dochodów ogółem, dochodów bieżących, wydatków ogółem, wydatków bieżących, deficytu budżetu oraz przychodów ogółem, w tym pochodzących z niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. (wynikających z rozliczenia lat ubiegłych wykazywanych w sprawozdaniu Rb-NDS w poz. D14 „Wykonanie”). Wobec powyższego wykazane w sprawozdaniu: kwoty dochodów ogółem, dochodów bieżących oraz nadwyżki budżetu są wyższe od wykazanych w sprawozdaniach budżetowych o kwotę 8.929,03 zł; kwoty wydatków ogółem i wydatków bieżących są niższe od wykazanych w sprawozdaniach budżetowych o kwotę 45,32 zł; kwoty przychodów ogółem, w tym przychodów pochodzących z niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p, są niższe od wykazanych w sprawozdaniu Rb-NDS o kwotę 849.999,99 zł.
2. Dochody budżetowe wykonano w kwocie 198.087.785,62 zł (w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu kwota 198.078.856,59 zł), co stanowi 110,11% planu. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 139.634.776,19 zł (w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu kwota 139.625.847,16 zł), co

stanowi 153,03% planu), w tym ze sprzedaży majątku zrealizowano w kwocie 2.091.516,72 zł (32,11% planu). W sprawozdaniu nie odniesiono się do przyczyn odchylenia w realizacji dochodów budżetu od planowanych wartości.

3. Wydatki budżetowe wykonano w kwocie 171.322.385,50 zł (w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu kwota 171.322.340,18 zł), co stanowi 94,63% planu, z tego wydatki bieżące w kwocie 145.155.283,98 zł (w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu kwota 145.155.238,66 zł), co stanowi 98,62% planu, i wydatki majątkowe w kwocie 26.167.101,52 zł, co stanowi 77,28% planu. W sprawozdaniu nie odniesiono się do przyczyn realizacji wydatków majątkowych na niższym poziomie.
4. W wyniku realizacji rocznego planu dochodów i wydatków budżet zamknął się nadwyżką w kwocie 26.765.400,12 zł (w sprawozdaniu z wykonania budżetu kwota 26.756.516,41 zł), przy planowanym deficycie w kwocie 1.149.240,51 zł. W sprawozdaniu nie omówiono realizacji wyniku budżetu.
5. Jak wynika ze sprawozdania z wykonania budżetu Gmina otrzymała w 2025 r. środki na dofinansowanie inwestycji w obszarze:
 - „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych w ramach działu Gospodarka mieszkaniowa” w kwocie 26.619.599,11 zł (dochody rozdział 70078 § 6330 plan 0 zł, wykonanie 26.619.599,11 zł),
 - „Społeczne inicjatywy mieszkaniowe w ramach działu Gospodarka mieszkaniowa” w kwocie 17.067.424,03 zł (dochody rozdział 70021 § 6290 plan 4.308.814,13 zł i wykonanie 17.067.424,03 zł), przy tym w 2025 r. wykonano wydatki w rozdziale 70021 § 6030 w kwocie łącznie 5.140.739,60 zł (100% planu) z tego na zadania: „Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych — Wniesienie wkładu na budowę budynku wielorodzinnego TBS” w kwocie 4.232.020,00 zł oraz „Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych — Wniesienie wkładu własnego pieniężnego do SIM Sudety Sp. z o.o.” w kwocie 908.719,60 zł.

Oznacza to, że Gmina Ząbkowice Śląskie otrzymała o 39.378.209,01 zł więcej środków z tych źródeł niż wynosił plan dochodów po zmianach. Bez uwzględnienia ponadplanowych dochodów, budżet zamknąłby się deficytem w wysokości 12.612.808,89 zł, podczas gdy zaplanowano deficyt w wysokości 1.149.240,51 zł.

Ze względu na zdeterminowanie sytuacji budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie jednorazowymi, bardzo wysokimi transferami środków, Skład Orzekający dokonał również oceny wykonania budżetu bez uwzględnienia środków z tego tytułu. Należy w tym miejscu podkreślić także, że celowy charakter tych środków, wyklucza ich uwzględnianie w ocenie bieżącej sytuacji finansowej Gminy.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wskazuje, że zawarta w sprawozdaniu ogólna informacja dotycząca wykonania wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami na społeczne inicjatywy mieszkaniowe jest niewystarczająca. W sprawozdaniu nie przedstawiono wydatków oraz pozyskanych środków na ten cel w rachunku narastającym. Rozliczenie pozyskanych środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i społeczne inicjatywy mieszkaniowe ma istotne znaczenie. Według sprawozdania Rb-ST na koniec 2025 r. Gmina Ząbkowice Śląskie dysponowało środkami na rachunku budżetu w wysokości 33.720.950,46 zł, w tym środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym w kwocie 112.423,86 zł, środki dotacji i subwencji i udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych przekazane w grudniu na styczeń następnego roku w kwocie 5.532.031,15 zł. Po skorygowaniu stanu środków na rachunku budżetu o wskazane trzy kategorie środków (niewykorzystane dotacje w roku budżetowym, dotacje i subwencje przekazane w grudniu na styczeń następnego roku, udział w podatku dochodowym od osób fizycznych na 2026 rok) kwota środków na tym rachunku wynosi 28.076.495,45 zł.

Skład Orzekający wskazuje na istotne ryzyka związane z realizacją inwestycji w obszarze usuwania skutków klęsk żywiołowych i społecznych inicjatyw mieszkaniowych, bowiem w przypadku stwierdzenia wykorzystania kwoty finansowego wsparcia albo jej części niezgodnie z celem jego udzielenia, podmiot udzielający dofinansowania ma prawo i zarazem obowiązek żądania od Gminy Ząbkowice Śląskie zwrotu otrzymanego finansowego wsparcia wraz z odsetkami. Prawidłowa realizacja umowy zawartej z organami dotującymi stanowi istotny warunek wykonywania zadań prowadzenia gospodarki finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie w kolejnych latach przy ograniczonych możliwościach zaciągnięcia zobowiązań finansowych.

6. Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, jest wielkością ujemną i wynosi 5.520.507,79 zł (z prezentowanego w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu wykonania dochodów bieżących i wydatków bieżących wynika kwota 5.529.391,50 zł), przy planowanej ujemnej jego wartości w kwocie 5.484.194,15 zł. W wyniku analizy sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za lata 2022-2025 stwierdzono utrzymywanie się ujemnego wyniku operacyjnego, który na koniec poszczególnych lat kształtował się odpowiednio: 6.531.227,78 zł (2022), 10.816.102,54 zł (2023), 4.138.582,78 zł (2024) i 5.520.507,79 zł (2025). Podkreślić należy, że zrealizowanie wyniku operacyjnego na ujemnym poziomie niekorzystnie wpływa na kształtowanie się w latach kolejnych dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Wobec powyższego wskazuje się na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności analizy w trakcie roku budżetowego wyniku operacyjnego pod kątem spełnienia wymogów, o których mowa w art. 243 u.f.p. Gmina powinna podejmować działania mające na celu generowanie nadwyżki operacyjnej.
7. Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2025 r. wynika zadłużenie Gminy w kwocie 99.550.699,74 zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. W sprawozdaniu nie omówiono stanu i struktury zobowiązań na koniec roku budżetowego. Odniesiono się jedynie do kwoty zmiany stanu (wzrostu) zadłużenia Gminy na koniec 2025 roku.
8. W 2025 r. Gmina zaciągnęła zobowiązania dłużne w kwocie 3.637.534,66 zł (100% planu) oraz dokonała spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 3.017.760,13 zł (100% planu). Na obsługę długu wydatkowano kwotę 7.080.065,67 zł (99,61% planu). W zakresie przychodów i rozchodów budżetu w sprawozdaniu podano wartość wszystkich tytułów dłużnych wskazując, że pochodzą one z kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych, nie odnosząc się do struktury zobowiązań dłużnych faktycznie zaciągniętych i spłacanych przez Gminę.
9. Gmina prognozowała na koniec 2025 r. niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. Relacja łącznej kwoty długu do wykonanych dochodów ogółem pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, wynosi 80,80%. Co oznacza spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 296c ust. 2 u.f.p. W sprawozdaniu nie odniesiono się do aspektu niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kontekście reguł dotyczących poziomu zadłużenia, o których mowa w art. 296c u.f.p., w tym wpływu niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych przez Gminę.
10. Skład Orzekający zauważa, że ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, że wielkość zobowiązań niewymagalnych ogółem na koniec okresu sprawozdawczego wynosi łącznie 13.278.806,97 zł, w tym najwyższa kwota zobowiązań dotyczyła wydatków na realizację zadań inwestycyjnych (§ 637) w wysokości łącznie 4.000.000 zł oraz wydatków bieżących na zakup usług pozostałych (§ 430) w wysokości łącznie 2.072.047,05 zł. W sprawozdaniu nie odniesiono się do stanu zobowiązań niewymagalnych Gminy.
11. Należy wskazać, że zobowiązania niewymagalne obciążają budżet roku następnego i wpływają na możliwość realizacji zadań przez Gminę. Nadmierne zadłużenie, rosnące zobowiązania Gminy (w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2024 rok zobowiązania niewymagalne ogółem wykazano łącznie w kwocie 12.124.800,48 zł) oraz utrzymujący się ujemny wynik operacyjny ograniczają możliwości finansowe Gminy i mogą stanowić ryzyko utraty płynności finansowej. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w przypadku stwierdzenia wykorzystania kwoty albo jej części niezgodnie z celem sytuacja finansowa Gminy Ząbkowice Śląskie ulegnie pogorszeniu, w tym pogłębieniu niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.
12. W wyniku badania sprawozdania Rb-28S nie stwierdzono przypadków realizacji nieplanowanych wydatków (tzw. przekroczeń planu wydatków). Stwierdzono natomiast poniesienie wydatków sklasyfikowanych w § 458 „Pozostałe odsetki” w dziale 750 „Administracja publiczna” w kwocie 165.937,36 zł. W sprawozdaniu nie odniesiono się do przyczyn poniesienia ww. wydatków.
13. Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (r. 90002 § 0490) uzyskano w wysokości 7.478.116,45 zł (98,81% planu) natomiast wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (r. 90002) wyniosły 11.542.818,89 zł (99,79% planu). W sprawozdaniu przedstawiono wysokość zrealizowanych dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi. Wykonanie wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przedstawiono wskazując jedynie zbiorczo kwoty wydatków poniesionych w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej w dziale 900, rozdziale 90002. Jak wynika z art. 6r ust. 2e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), w sprawozdaniu rocznym ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami. Wobec powyższego w sprawozdaniu rocznym wydatki poniesione na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy przedstawiać zarówno w podziale, o którym mowa w tym przepisie, jak i z objaśnieniami poniesionych kosztów w ramach wyszczególnionych kategorii.

14. Jak wynika z § 1 zarządzenia Burmistrza Ząbkowic Śląskich nr 93/III/FP-2026 z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie przedłożenia Radzie Miejskiej sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie wraz z informacją o stanie mienia za 2025 rok Burmistrz przekazuje Radzie Miejskiej Ząbkowic Śląskich oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta i Gminy za 2025 rok, sprawozdania roczne z wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury wraz z informacją o stanie mienia. Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu nie przekazano natomiast sprawozdań rocznych z wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury. Z danych zawartych w sprawozdaniu zbiorczym Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji samorządowej instytucji kultury sporządzonym wg stanu na koniec IV kw. 2025 r., wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego zobowiązania wyniosły ogółem 332,10 zł i w całości stanowiły zobowiązania wymagalne. Nieterminowe regulowanie zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych narusza zasadę gospodarki finansowej, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl której wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
15. W przedstawionych w sprawozdaniu danych tabelarycznych (tabele 2-10, 12-19, 21, 23-29, 32-43) brak nagłówków kolumn.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta i Gminy Ząbkowice Śląskie za 2025 rok. Jednocześnie wskazuje się, że ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do organu stanowiącego.

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