

Uchwała nr V/45/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 kwietnia 2026 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Żmigród sprawozdaniu z wykonania
budżetu Gminy Żmigród 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 Pudło — przewodnicząca,
- 2) Michał Bernaś — członek,
- 3) Danuta Frydlewicz-Pierucka — członek,

wydaje opinię negatywną

o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Żmigród sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Żmigród 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.) 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.

Zgodnie z art. 269 u.f.p. sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu. Sprawozdanie powinno uwzględniać w szczególności:

- 1) dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej;
- 2) zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonane w trakcie roku budżetowego;
- 3) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Zgodnie 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 z wykonania budżetu gminy 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.

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 za 2025 rok, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

- 1) Dochody budżetowe wykonano w kwocie 124.853.201,44 zł (89,55% planu). Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 104.356.601,22 zł (94,37% planu), a dochody majątkowe w kwocie 20.496.600,22 zł (71,06% planu), w tym ze sprzedaży majątku zrealizowano w kwocie 2.596.372,92 zł (42,22% planu). Wykonanie wpływów z poszczególnych źródeł zostało w sprawozdaniu przedstawione.

- 2) Wydatki budżetowe wykonano w kwocie 144.470.420,96 zł (92,50% planu), z tego wydatki bieżące kwocie 104 341 599,20 zł (95% planu) i wydatki majątkowe w kwocie 40.128.821,76 zł (86,58% planu). W informacji przedstawiono realizację wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do poszczególnych zadań.
- 3) W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetu Gminy za 2025 rok powstał deficyt w kwocie 19.617.219,52 zł, przy planowanym w wysokości 16.755.644,00 zł. Tym samym wykonanie deficytu na koniec roku 2025 nastąpiło znacznie powyżej wielkości planowanej (o 2.861.575,52 zł).

Skład Orzekający wskazuje, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego winien w trakcie wykonywania budżetu działać w ramach określonego przez radę planu dotyczącego wyniku finansowego, a w przypadku deficytu zarówno w zakresie jego wysokości jak i źródeł finansowania. Dopuszczając do wykonania deficytu powyżej planowanego poziomu i decydując o sposobie jego pokrycia Burmistrz Żmigrodu naruszył wyłączną kompetencję organu stanowiącego do kształtowania budżetu gminy. Zgodnie bowiem z art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p. uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami pokrycia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do zadań organu wykonawczego należy wykonywanie budżetu w kształcie uchwalonym przez radę gminy, co wprost wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) oraz art. 247 ust. 1 u.f.p. Obowiązujące regulacje nie dają uprawnień organowi wykonawczemu do kreowania maksymalnych rozmiarów deficytu budżetu i decydowania o źródłach jego pokrycia.

Należy zauważyć, iż w sprawozdaniu NDS — o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2025 r. w części C wykazano deficyt w kwocie 19.617.219,52 zł, natomiast w części E — wykazano finansowanie deficytu w kwocie 19.256.349,77 zł. Zgodnie z obowiązującymi zasadami suma wykonania źródeł finansowania deficytu (poz. E) nie powinna być różna od kwoty wykonanego deficytu (poz. C).

W części E sprawozdania NDS podano, iż źródłem sfinansowania deficytu były:

- kredyty i pożyczki w kwocie 15.000.000 zł (poz. E1)
- wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 1.364.840 zł (poz. E5);
- niewykorzystane środki na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 2.891.509,77 zł (poz. E6).

Należy podkreślić, iż w sprawozdaniu opisowym (strona 6) nie omówiono wszystkich źródeł finansowania deficytu (różnica 360.869,75 zł). Przedstawiono jedynie źródła sfinansowania deficytu wymienione w części E sprawozdania NDS (kwota 19.256.349,77 z).

Jak wynika ze sprawozdania NDS (poz. D1) oraz sprawozdania opisowego (strona 50) — w finansowanie wydatków i rozchodów 2025 r. włączono przychody w łącznej kwocie 22.061.575,52 zł, pochodzące z:

- kredytów, pożyczki, emisji papierów wartościowych w wysokości 15.000.000,00 zł;
- niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. w wysokości 2.891.509,77 zł;
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w wysokości 1.364.840 zł;
- innych źródeł 2.805.225,75 zł.

W sprawozdaniu opisowym nie omówiono "innych źródeł" — w kwocie 2.805.225,75 zł — finansujących budżet 2025 roku.

- 4) Wykazany w sprawozdaniu Rb-ST — o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy na koniec 2025 r. stan środków wyniósł

1.567.878,74 zł, w tym środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym 99.783,66 zł (poz. 1), środki dotacji, subwencji i udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych przekazane w grudniu na styczeń następnego roku 1.468.095,08 zł (poz. 2). W zgłoszonych w systemie Bestia uwagach podano: "Stan środków wykazanych w pozycji Nr 2 w sprawozdaniu Rb-ST różni się od faktycznie otrzymanych środków na koniec roku 2025 ponieważ w/w środki zostały przeznaczone na zapłatę faktur inwestycyjnych za inwestycje, które kończyły się z upływem tego roku. W związku z powyższym stan środków pieniężnych (z tytułu subwencji i udziałów), które wpłynęły w roku 2025 z przeznaczeniem na rok 2026 został częściowo wykorzystany".

Użycie w roku 2025 środków, które są dochodami roku 2026 odbyło się z naruszeniem kompetencji do ich wydawania. Z istoty budżetu, jako planu finansowego w perspektywie rocznej, wynika uprawnienie do dysponowania środkami finansowymi w roku, jakiego dane dochody dotyczą. Nie ma znaczenia, kiedy środki zostały przekazane — w tym konkretnym wypadku od momentu otrzymania środków do dnia 31 grudnia 2025 r. jednostka nie miała prawa przeznaczać kwot subwencji na jakiegokolwiek wydatki czy rozchody, zarówno ujęte w planie finansowym jak i nieujęte w tym planie. Kompetencja do dokonywania wydatków z tych środków powstała dopiero w dniu 1 stycznia 2026 r., zaś dokonanie wydatku wcześniej jest dokonaniem wydatku bez upoważnienia.

- 5) Wynik operacyjny budżetu za 2025 rok, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi wyniósł 15.002,02 zł, przy planowanym w wysokości 748.579,75 zł, co oznacza obniżenie wskaźnika jednorocznego (relacja określona po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., ustalona dla danego roku) o 4,56 punktu procentowego (wykonanie 9,68% przy planowanym 14,24%).

Wykonanie wyniku operacyjnego poniżej wielkości planowanej ma niekorzystny wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań dłużnych w latach przyszłych.

Skład Orzekający podkreśla, iż wynik budżetu operacyjnego stanowi jeden z najistotniejszych wskaźników sytuacji finansowej informujący, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi.

Wskazuje się 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.

- 6) Wykonane w 2025 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wraz z wydatkami na obsługę długu (7.214.001,43 zł), stanowią 8,52% wykonanych dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, ustalonym zgodnie z art. 243 u.f.p., na poziomie 13,09%.
- 7) Zobowiązania finansowe Gminy na dzień 31 grudnia 2025 r. z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów długoterminowych oraz zobowiązań wymagalnych wyniosły 68.820.551,08 zł, co stanowi 55,12% wykonanych dochodów.

Zobowiązania wymagalne, tj. wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały przedawnione, ani umorzone, na koniec IV kw. 2025 r. wyniosły łącznie 245.551,08 zł.

Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych od początku roku do dnia 31 grudnia 2025 r. stwierdzono, iż zobowiązania wymagalne wystąpiły w:

- a) dziale 750 "Administracja publiczna" rozdziale 75023 "Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)" w łącznej kwocie 175.811,40 zł i dotyczyły następujących rodzajów wydatków:
- § 4010 "Wynagrodzenia osobowe pracowników" kwota 99.280,96 zł,
 - § 4110 "Składki na ubezpieczenia społeczne" kwota 66.709,14 zł,
 - § 4120 "Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy " kwota 8.915,74 zł,
 - § 4170 "Wynagrodzenia bezosobowe" kwota 152,42 zł,
 - § 4780 "Składki na Fundusz Emerytur Pomostowych" kwota 753,14 zł,

- b) dziale 855 "Rodzina" rozdziale 85508 "Rodziny zastępcze" w kwocie 69.739,68 zł i dotyczyły wydatków ujętych w § 4330 "Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego".

Z art. 44 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 3 u.f.p. wynika, że wydatki powinny być ponoszone zgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W świetle art. 14 z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie wymienionych tym przepisie składek albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (dotyczy to m.in. składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy).

Niewykonanie w terminie zobowiązań, którego skutkiem jest zapłata odsetek stanowi natomiast naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 tej ustawy.

- 8) Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskano w kwocie 6.197.208,30 zł natomiast wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły 6.925.889,19 zł. Do Izby nie przekazano uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W świetle tego przepisu rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:
- środkami pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, lub
 - celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.
- 9) Według sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, sporządzonego na koniec IV kwartału 2025 r. należności wymagalne wynosiły 8.769.200,33 zł.
- 10) Na podstawie sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S stwierdzono poniesienie wydatków z tytułu odsetek ujętych w § 4580 „Pozostałe odsetki” w łącznej kwocie 609,19 zł. Ponadto poniesiono wydatki w § 2910 „Zwrot dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości” w łącznej kwocie 570.000 zł oraz w § 4570 „Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat” w łącznej kwocie 977,84 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Żmigród 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 Pudło