

Uchwała Nr SO.6.4011.210.2025

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 10 grudnia 2025 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Kawęczyn na 2026 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 5/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 lutego 2025 roku, w osobach:

Przewodnicząca: Renata Konowalek

Członkowie: Zofia Ligocka

Aleksandra Marszałek

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), wyraża o przedłożonym przez Wójta projekcie uchwały budżetowej Gminy Kawęczyn na 2026 rok

opinię pozytywną

z uwagami jak w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

I.

Wójt Gminy Kawęczyn w dniu 17 listopada 2025 roku przedłożył tutejszej Izbie w formie elektronicznej projekt uchwały budżetowej na 2026 rok celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały.

W dniu 23 września 2010 roku Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XLV/200/10 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, która została zmieniona uchwałą Nr XLVII/221/10 z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Szczegółowość projektu oraz uzasadnienie załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

II.

1. W projekcie budżetu ustalone zostały:

- dochody w wysokości 46.730.344,00 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 36.207.426,69 zł, dochody majątkowe w kwocie 10.522.917,31 zł,
- wydatki w wysokości 52.760.501,00 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 36.638.561,43 zł, wydatki majątkowe w kwocie 16.121.939,57 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 - 8 ustawy są niższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem niespełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W myśl przepisu art. 296a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) w latach 2024-2029 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ufp, jeżeli w latach 2022-2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Według wykonania budżetu

roku 2022 - 2024 oraz zakładanego wykonania w roku 2025, a także planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wielkości budżetowych na lata następne, wymóg ten w roku 2026 zostanie spełniony.

Z postanowienia §3 projektu uchwały wynika, że planowany deficyt budżetu w wysokości 6.030.157,00 zł planuje się sfinansować przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym.

W projekcie budżetu zaplanowano przychody ze spłat pożyczek udzielonych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 902) w kwocie 20.000,00 zł oraz przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w wysokości 6.280.157,00 zł, a także rozchody z tytułu pożyczek udzielonych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 962) w kwocie 20.000,00 zł oraz rozchody na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 250.000,00 zł.

2. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerwy celowej mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122, z późn. zm.).
3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny, za wyjątkiem uchybień wymienionych w pkt III. niniejszego uzasadnienia.
4. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, określonych w postanowieniu § 12 projektu uchwały budżetowej, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem upoważnienia zawartego w ust. 4 w brzmieniu: *„udzielania pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 962) do kwoty 20.000,00 zł w roku budżetowym”*. Skład Orzekający zauważa, że stosownie do przepisu art. 18 pkt 9 lit. „i” ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r. poz. 1153), do wyłącznej właściwości rady gminy należy: *„ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym”*. Zatem przedmiotowe ustalenie powinno zostać zawarte w odrębnej jednostce redakcyjnej (a nie w § 12 projektu uchwały budżetowej) i w podstawie prawnej projektu uchwały winien zostać przywołany cytowany wyżej przepis ustawy o samorządzie gminnym.
5. Z załącznika Nr 8 do projektu uchwały budżetowej wynika, że zaplanowane zostały łączne dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 1.347.899,00 zł (§ 0490 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”- 1.345.500,00 zł, uzupełnione dochodami pobocznymi) oraz wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości 1.345.500,00 zł. Z powyższego wynika, że planowane dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przekraczają koszty, o których mowa w art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733) o kwotę 2.399,00 zł, co

może rodzić przypuszczenie, że środki te zostaną wykorzystane na inne cele. W uzasadnieniu do projektu nie odniesiono się do powyższego.

6. Wydatki na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli zostały zaplanowane na poziomie 0,80% wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (rozdział 80146).
7. Wpłaty na rzecz izb rolniczych zabezpieczono w wysokości 11.742,00 zł, tj. 2,28% planowanych wpływów z podatku rolnego. Z uzasadnienia do projektu wynika, że w rozdz. 01030 „Izby rolnicze” zaplanowano *„wpłaty gmin na rzecz izb rolniczych w wysokości 2 % uzyskanych wpływów z podatku rolnego oraz kwoty w wysokości 1,5 % należnego podatku rolnego na rzecz wybranego przez podatnika podmiotu uprawnionego” w kwocie 11 742,00 zł*”. Skład Orzekający zauważa, że jeżeli planowana kwota wydatku obejmuje obok wpłaty 2% na rzecz izby rolniczej, również wpłatę 1,5% na rzecz „związków rolniczych” (stosownie do przepisu art. 6d ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym /Dz. U. z 2025 r. poz. 1344/ wpłata 1,5% należnego podatku rolnego jest dokonywana na rzecz wybranych przez podatników podatku rolnego związków zawodowych rolników indywidualnych, związku rewizyjnego zrzeszającego rolnicze spółdzielnie produkcyjne lub Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych) to ta część planowanych wydatków nie może być klasyfikowana w rozdz. 01030, lecz winna zostać sklasyfikowana w rozdz. 01095 /Pozostała działalność/ §2850.
8. W projekcie budżetu zaplanowano i wyodrębniono wydatki na Fundusz sołecki.

III.

Skład Orzekający wskazuje, że w projekcie uchwały budżetowej wystąpiły niżej wymienione uchybienia:

1. Planowane w projekcie budżetu wydatki nie zapewniają realizacji przedsięwzięcia wieloletniego pn. *„Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne”* - w zał. Nr 2 do WPF zaplanowano wydatki na ten cel na rok 2026 w kwocie 924.302,00 zł, podczas gdy z zał. Nr 3 do projektu budżetu obejmującego plan wydatków majątkowych na 2026 rok nie wynika, aby w budżecie zaplanowano wydatki na takie zadanie. Skład Orzekający wskazuje, że przepis art. 231 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wymaga, aby uchwały budżetowe określały wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Przepis ten należy odczytywać jako wymóg korelacji limitów wydatkowych, określanych w uchwale budżetowej, z limitami rocznymi zawartymi w załączniku wieloletnich przedsięwzięć. Wymóg zgodności limitów wydatków jest przy tym skierowany zarówno do organu wykonawczego opracowującego projekt uchwały budżetowej i uchwał zmieniających budżet, jak i do organu stanowiącego, który podejmuje uchwałę budżetową i uchwały zmieniające budżet. Warunek ten można uznać za spełniony w sytuacji, gdy wydatki w uchwale budżetowej dla danego przedsięwzięcia odpowiadają, ustalonemu (dla tego samego przedsięwzięcia) w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, limitowi wydatków w roku budżetowym.
2. W postanowieniu § 12 ust. 2 upoważniono Wójta Gminy do: *„zaciągania kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu do wysokości 6 030 157,00 zł”*, co wskazywałoby, że upoważnienie to dotyczy kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, podczas gdy upoważnienie do

zaciągania kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów zawarto w postanowieniu § 12 ust. 3.

3. W postanowieniu § 14 wyodrębniono wydatki na fundusz sołecki na kwotę 679.942,73 zł, podczas gdy z projektowanego zał. Nr 11 wynika, że łączna kwota zaplanowanych do rozdysponowania środków w ramach funduszu sołeckiego na 2026 rok wynosi 676.942,73 zł.
4. W projektowanym planie dochodów budżetu w rozdz. 01095, 90095, 92109 zaplanowano dochody w § 630 /Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych/ z czwartą cyfrą „7”. Wątpliwości budzi czwarta cyfra skojarzona z paragrafem 630. Z uzasadnienia do projektu nie wynikają źródła tych dochodów, dlatego Skład Orzekający nie może się odnieść do powyższej klasyfikacji
5. W zał. Nr 11 obejmującym planowane rozdysponowanie środków z funduszu sołeckiego na 2026 rok:

a) w sołectwie Głuchów zaplanowano wydatki na przedsięwzięcia pn. „*Remont kapliczki przydrożnej w Głuchowie – zakup materiałów*” w kwocie 5.000,0 zł oraz „*Remont kapliczki przydrożnej w Głuchowie – usługa*” w wysokości 5.000,00 zł nie wskazując, czy odnawiany obiekt jest zabytkiem, do którego tytuł prawny posiada gmina, bowiem tylko w takim przypadku wydatkowanie środków na ten cel można zaliczyć do zadań własnych gminy na podstawie przepisu art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.).

Ponadto w sołectwie Ciemięń zaplanowano wydatki na „*Zakup materiałów do odnowienia krzyża*” w kwocie 1.000,00 zł.

W myśl art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.) środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które (...) są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Aby można było stwierdzić, że dane przedsięwzięcie zgłoszone we wniosku sołectwa jest przedsięwzięciem, które można zrealizować w ramach funduszu sołeckiego, powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie. Jeżeli wymienione wyżej przedsięwzięcia nie należą do zadań własnych gminy, to ich zaplanowanie w budżecie w ramach funduszu sołeckiego pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

- b) suma wydatków sklasyfikowanych w rozdz. 90095 § 4210 wynosi 60.415,93 zł, podczas gdy w zał. Nr 2 do projektu budżetu obejmującym plan wydatków na 2026 rok w tej samej podziale klasyfikacji budżetowej zaplanowano kwotę niższą, tj. 40.912,00 zł,
- c) wystąpiły rozbieżności między zał. Nr 11 a zał. Nr 3 do projektu budżetu „Plan wydatków inwestycyjnych Gminy Kawęczyn w 2026 roku” w zakresie nazw przedsięwzięć:
 - w sołectwie Chocim w rozdz. 92109 § 6050 wg zał. Nr 11 zaplanowano wydatki na przedsięwzięcie pn. „*Montaż klimatyzacji w świetlicy wiejskiej – usługa*” w kwocie 9.000,00 zł, a w zał. Nr 3 planuje się wydatki na zadanie „*Świetlica wiejska w Chocimiu wykonanie podłogi oraz łazienki*” (kwota 13.000,00 zł),

- w sołectwie Dziewiątka w rozdz. 90095 § 6050 wg zał. Nr 11 zaplanowano wydatki na przedsięwzięcie pn. „Zakup materiałów na wiatę”, a w zał. Nr 3 planuje się wydatki na zadanie „Budowa wiaty na działce sołeckiej w Dziewiątce”,
6. Zgodnie z projektowanym zał. Nr 7 obejmującym plan dochodów i wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatki pozyskane z tych opłat sklasyfikowano w rozdz. 90019. Skład Orzekający zauważa, że rozdz. 90019 stosuje się w budżecie gminy jedynie do sklasyfikowania dochodów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, natomiast wydatki winny zostać sklasyfikowane w rozdz. właściwym dla danego wydatku (np. 90004 lub inny).
 7. Z załącznika nr 1 „Dochody” wynika, że w § 0670 „Wpływy z opłat za wyżywienie w żłobku, przedszkolu lub szkole” w łącznej kwocie 302.522,00 zł, natomiast wydatki w jednostkach oświatowych sklasyfikowane w § 4220 „Zakup środków żywności” stanowią kwotę o wiele niższą (140.000,00 zł), a z uzasadnienia do projektu nie wynikają przyczyny tego stanu rzeczy.
 8. W rozdz. 75281 „Zadania o charakterze obronnym wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej” nie zostały zaplanowane wydatki na zadania o charakterze obronnym wynikające z ustawy z dnia 5 grudnia 2024r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z dnia 23.12.2024r. poz. 1907, weszła w życie 1.01.2025r.) o ochronie ludności i obronie cywilnej. Z ust. 2 zawartego w art. 10 ustawy wynika, że *„Do zadań rady gminy należy uchwalanie w budżecie gminy, na wniosek wójta, środków finansowych przewidzianych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej”*. Natomiast stosownie do art. 154 ust. 1 ustawy: *Finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw*.
Nadto Skład Orzekający zauważa, że w dniu 10 września 2025 roku Minister Finansów i Gospodarki wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1241), którym m.in. w załączniku nr 2 do rozporządzenia w dziale "752 - Obrona narodowa" po rozdziale "75280 Działalność badawczo-rozwojowa" dodał rozdział 75281 wraz z objaśnieniami oraz rozdział 75282 w brzmieniu:
 - *"75281 Zadania o charakterze obronnym wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*
Rozdział ten nie dotyczy komend wojewódzkich i powiatowych Państwowej Straży Pożarnej.
 - *75282 Zadania o charakterze obronnym wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej realizowane przez Państwową Straż Pożarną",*Z § 3 przywołanego wcześniej rozporządzenia wynika, że wspomniana zmiana ma zastosowanie po raz pierwszy do planowania i wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego na rok 2026.
 9. W projekcie uchwały budżetowej pominięto plan dochodów Skarbu Państwa pobieranych przez Gminę w związku z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, których część stanowi dochód budżetu gminy (w projekcie uchwały zaplanowano dochody w § 2360 w rozdziałach: 75011 i 85502).

10. Dochody z tytułu środków otrzymanych od pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych na realizację zadań bieżących jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 2460) zaplanowano w rozdz. 90005 /Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu/ w kwocie 30.000,00 zł, jednakże wydatki bieżące w rozdz. 90005 w paragrafach z czwartą cyfrą „0” zaplanowano w kwocie niższej, tj. 25.000,00 zł. Z uzasadnienia do projektu budżetu nie wynika, jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego badania Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

*Przewodnicząca
Składu Orzekającego*

Renata Konowalek

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.