

Uchwała Nr SO.16.4011.121.2025

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 1 grudnia 2025 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Środa Wielkopolska 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 r., w osobach:

Przewodnicząca: Małgorzata Bekała

Członkowie: Katarzyna Gableta

Edyta Zastrow

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 Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska projekcie uchwały budżetowej Gminy Środa Wielkopolska na 2026 rok

**opinię pozytywną z uwagami
zawartymi w pkt II.3. i II.9. oraz III.2. uzasadnienia**

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały budżetowej Gminy Środa Wielkopolska na 2026 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi został przedłożony tut. Izbie w celu zaopiniowania w dniu 14 listopada 2025 roku, tj. w terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr XLIV/704/2010 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, zmienionej uchwałą Nr XLV/731/2010 z dnia 29 września 2010 r. oraz uchwałą Nr XLII/577/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, art. 214 pkt 1 oraz art. 215 tej ustawy.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

a) dochody w wysokości 287.240.422,41 zł, z tego:

- dochody bieżące w kwocie 272.209.324,41 zł,
- dochody majątkowe w kwocie 15.031.098,00 zł;

b) wydatki w wysokości 297.958.195,44 zł, z tego:

- wydatki bieżące w kwocie 239.217.396,16 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 58.740.799,28 zł.
2. Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
3. Projektowany deficyt budżetu w wysokości 10.717.773,03 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu wolnych środków oraz wyemitowanych obligacji (§ 3 projektu uchwały budżetowej).

W załączniku Nr 5 pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2026 r.” do projektu uchwały budżetowej zaplanowano przychody w łącznej wysokości 23.002.635,59 zł, z tego z tytułu:

- z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) w kwocie 410.000,00 zł,
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 10.307.773,03 zł,
- zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 12.284.862,56 zł,

a także rozchody w łącznej wysokości 12.284.862,56 zł, z tego z tytułu:

- wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 7.985.000,00 zł,
- spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 4.299.862,56 zł.

Z powyższego wynika zatem, że w projekcie budżetu nie zaplanowano przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych, które zostały wskazane w § 3 projektu uchwały budżetowej jako jedno ze źródeł sfinansowania projektowanego deficytu budżetu („wyemitowane obligacje”).

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu. Wypełnienie wymogów wynikających z tego przepisu będzie można uznać za spełnione, jeżeli w uchwale budżetowej jako źródła sfinansowania deficytu budżetu zostaną wskazane służące temu zaplanowane w budżecie przychody.

W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę.

W odniesieniu do przychodów zaplanowanych w § 905 /Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach/ w kwocie 410.000,00 zł, w § 8 projektu uchwały budżetowej wskazano, że są to niewykorzystane w latach ubiegłych dochody z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz z opłaty od napojów alkoholowych o objętości mniejszej niż 300 ml, które wykorzystane będą na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii.

Na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2024 r., sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2025 oraz uchwały budżetowej Gminy Środa Wielkopolska na 2025 rok (po zmianach

dokonanych uchwałą Nr XIX/223/2025 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 30 października 2025 r.) Skład Orzekający ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina Środa Wielkopolska posiada niezaangażowane w budżecie roku 2025 niewykorzystane środki pieniężne o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 479.705,36 zł oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 11.419.856,70 zł, które może zaangażować w budżecie roku 2026.

Skład Orzekający jednocześnie zaznacza, że rzeczywisty poziom wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz niewykorzystanych środków pieniężnych o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych na koniec 2025 roku będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2025 rok.

Skład Orzekający wskazuje, że biorąc pod uwagę charakter środków sklasyfikowanych w § 905 (środki przeznaczone na określone wydatki) uznać należy, że nie mogą one być przeznaczone na rozchody budżetu, tj. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Obowiązek przeznaczenia omawianych przychodów na wydatki budżetu de facto przesądza o tym, że będą one służyły sfinansowaniu deficytu budżetu.

Zatem planując w projekcie budżecie przychody w § 905 /Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach/ należało wskazać je w pierwszej kolejności jako źródło sfinansowania projektowanego deficytu budżetu.

Powyższe stanowi również podstawę do sformułowania uwagi.

Ponadto Skład Orzekający stwierdza, że z załącznika Nr 1 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska wynika, że projektowany deficyt budżetu roku 2026 planuje się pokryć nadwyżką budżetową z lat ubiegłych w kwocie 410.000,00 zł (poz. 4.2.1) oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 10.307.773,03 zł (poz. 4.3.1).

Skład Orzekający wskazuje, na konieczność zachowania zgodności danych wykazanych w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska oraz zaplanowanych w projekcie uchwały budżetowej Gminy Środa Wielkopolska na 2026 rok nie tylko w zakresie przychodów budżetu, lecz również ich przeznaczenia na sfinansowanie zaprojektowanego deficytu budżetu.

4. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska wynika, że w 2026 roku i latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.
5. Planowane w projekcie budżetu wielkości dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami, dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących

gmin, a także subwencji ogólnej oraz wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.

6. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o 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).
7. W postanowieniach projektu uchwały budżetowej lub w załącznikach do projektu uchwały wyodrębniono: dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami oraz wydatki jednostek pomocniczych (sołectw).
8. Zakres proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych oraz art. 111 pkt 1-3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, z późn. zm.).

Skład Orzekający jednocześnie wskazuje, że w podstawie prawnej projektu uchwały pominięto pkt 2 art. 111 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

9. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok wydatki zapewniają w 2026 roku realizację przedsięwzięć, ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska, za wyjątkiem dwóch przedsięwzięć, a mianowicie:
 - pn. „Edukacja włączająca w Szkole Podstawowej nr 3 im. I. Łukasiewicza w Środzie Wlkp”, dla którego w załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska ustalono limit wydatków dla roku 2026 w kwocie 195.402,24 zł, natomiast w załączniku Nr 2 pn. „Wydatki” do projektu uchwały budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 148.602,24 zł (dz. 801 rozdz. 80101 § 4017 – 50.000,00 zł, § 4117 – 18.500,00 zł, § 4127 – 2.700,00 zł, § 4307 – 19.902,24 zł, § 4797 – 57.500,00 zł);
 - pn. „Budowa kompleksu budynków mieszkalnych – rekompensata finansowa”, dla którego w załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska ustalono limit wydatków dla roku 2026 w kwocie 540.000,00 zł, natomiast w załączniku Nr 4 pn. „Wydatki majątkowe” do projektu uchwały budżetowej zaplanowano wydatki na realizację zadania pn. „Wniesienie udziałów do spółek komunalnych Gminy Środa Wielkopolska” (dz. 700 rozdz. 70007 § 6030) w wysokości 320.000,00 zł.

W związku z powyższym projekt uchwały budżetowej nie wypełnia dyspozycji art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie.

W ocenie Składu Orzekającego powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na konieczność doprowadzenia do zgodności nazw przedsięwzięć wieloletnich ujętych w załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska oraz nazw zadań inwestycyjnych zaplanowanych w załączniku Nr 4 pn. „Wydatki majątkowe” do projektu uchwały budżetowej, będących jednocześnie przedsięwzięciami wieloletnimi ujętymi w załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Środa Wielkopolska.

10. Zadania określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina realizuje samodzielnie.

W projekcie uchwały budżetowej zostały zaprognozowane dochody w dz. 900 /Gospodarka komunalna i ochrona środowiska/ rozdz. 90002 /Gospodarka odpadami komunalnymi/ w łącznej wysokości 16.472.000,00 zł (w tym w § 0490 /Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw/ w kwocie 16.330.000,00 zł). Zaprojektowane wydatki w dz. 900 /Gospodarka komunalna i ochrona środowiska/ rozdz. 90002 /Gospodarka odpadami komunalnymi/ stanowią łączną kwotę 16.472.000,00 zł. Zatem projektowane dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pokrywają w całości koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

III.

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

1. W postanowieniu § 6 części normatywnej projektu uchwały budżetowej określono „limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych w kwocie 17.284.862,56 zł na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w kwocie 5.000.000,00 zł;
- 2) pokrycie planowanego deficytu budżetu,
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykup innych papierów wartościowych.”.

Skład Orzekający wskazuje, że w projekcie uchwały budżetowej zaplanowane zostały przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952), nie planuje się natomiast przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931).

Zatem w postanowieniu § 6 części normatywnej projektu uchwały należało określić limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek w wysokości 17.284.862,56 zł.

2. W postanowieniu § 8 części normatywnej projektu uchwały budżetowej ustalono „*dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 1 100 000,00 zł oraz z tytułu opłaty od napojów alkoholowych o objętości mniejszej niż 300 ml w kwocie 275 000,00 zł oraz przychody z niewykorzystanych środków z tego źródła w latach ubiegłych w kwocie 410 000,00 zł*” i wskazano, że „*wykorzystane będą na:*

- 1) *wydatki na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów*

alkoholowych w wysokości 1 748 000,00 zł.

- 2) *wydatki na realizację zadań określonych w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii w wysokości 12 000,00 zł.”.*

Z powyższego wynika zatem, że zaprognozowane dochody z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz dochody z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym, a także niewykorzystane w latach ubiegłych środki z tego źródła (zaplanowane w projekcie budżetu w § 905) przewyższają wydatki zaplanowane na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii o kwotę 25.000,00 zł.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że wykazane w § 8 projektu uchwały budżetowej wielkości: dochodów z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, dochodów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym, niewykorzystanych w latach ubiegłych środków z tego źródła, a także wydatków na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii są zgodne z wielkościami zaplanowanymi w załącznikach do projektu uchwały budżetowej.

Skład Orzekający **zwraca uwagę**, że zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 poz. 2151, z późn. zm.) „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ będą wykorzystywane na realizację:

- 1) *gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2,*
- 2) *zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2*

- i nie mogą być przeznaczone na inne cele.”.

Natomiast w myśl art. 9³ ust. 4 ww. ustawy środki pochodzące z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (określone w art. 9² ust. 11 i 21 ustawy) gmina zobowiązana jest przeznaczyć „na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”.

3. Z załącznika Nr 4 pn. „Wydatki majątkowe” do projektu uchwały wynika, że wydatki na realizację zadania pn. „Zagospodarowanie i doposażenie terenów rekreacyjnych i placów zabaw” oraz pn. „Zagospodarowanie terenów rekreacyjnych w mieście i gminie Środa Wielkopolska” zaplanowano w dz. 926 /Kultura fizyczna/ rozdz. 92695 /Pozostała działalność/, podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.) przedmiotowe wydatki należało sklasyfikować w dz. 900 /Gospodarka komunalna i ochrona środowiska/ rozdz. 90095 /Pozostała działalność/.

4. Z części tabelarycznej uzasadnienia do projektu, przedstawiającej planowane dochody i wydatki wraz z komentarzem, wynika, że:
- wydatki na „*najem pomieszczeń biurowych OPS*” sklasyfikowano w § 4300 /Zakup usług pozostałych/ (dz. 852 rozdz. 85219), zamiast w § 4400 /Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe/;
 - wydatki na „*zimowe utrzymanie dróg*” zaplanowano w dz. 900 /Gospodarka komunalna i ochrona środowiska/ rozdz. 90003 /Oczyszczanie miast i wsi/, podczas gdy rozdziałem właściwym do klasyfikowania tego rodzaju wydatków jest rozdz. 60016 /Drogi publiczne gminne/ bądź rozdz. 60017 /Drogi wewnętrzne/ w dz. 600 /Transport i łączność/.
5. W uzasadnieniu do projektu uchwały zamieszczono informacje, że „*Przychody na rok 2026 planowane są w wysokości 22 502 635,59 zł z tytułu kredytów i pożyczek, wolnych środków oraz niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach. Rozchody związane ze spłatami kredytów, pożyczek oraz wykupem obligacji w roku 2026 wynoszą 11 784 862,56 zł”*. Z części normatywnej projektu uchwały budżetowej (§ 4 i § 5) oraz z załącznika Nr 5 pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2026 r.” do projektu uchwały wynika natomiast, że w projekcie budżetu zostały zaplanowane odpowiednio przychody w łącznej wysokości 23.002.635,59 zł i rozchody w łącznej wysokości 12.284.862,56 zł.
6. W części tabelarycznej uzasadnienia do projektu, przedstawiającej planowane dochody i wydatki wraz z komentarzem, wystąpił błąd redakcyjny polegający na tym, iż przykładowo:
- dochodom zaplanowanym w dz. 700 rozdz. 70005 w § 0760 przypisano komentarz w części dotyczący dochodów sklasyfikowanych w § 0770;
 - wydatkom, zaplanowanym w dz. 600 rozdz. 60016 w § 4270 przypisano komentarz w części dotyczący wydatków sklasyfikowanych w § 4300.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Małgorzata Bekala

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania uchwały.