



Uchwała Nr SO.10.4011.251.2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2025 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Kobylin 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 składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Lisowska
Członkowie: Małgorzata Okrent
Danuta Szczepańska

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku 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 Gminy Kobylin projekcie uchwały budżetowej Gminy Kobylin na 2026 rok

opinię pozytywną z uwagami jak w pkt. III.1-III.2.

UZASADNIENIE

Przedłożony w dniu 14 listopada 2024 roku projekt uchwały budżetowej na 2025 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi został sporządzony z uwzględnieniem postanowień uchwały Rady Miejskiej w Kobylinie Nr XLII/247/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Kobylin.

I.

1. W projekcie budżetu ustalone zostały:

- dochody w wysokości 59.372.290,64 zł, w tym dochody bieżące 52.492.906,85 zł oraz dochody majątkowe 6.879.383,79 zł,
- wydatki w wysokości 61.604.760,64 zł, w tym wydatki bieżące 49.057.494,35 zł oraz wydatki majątkowe 12.547.266,29 zł.

Wynik budżetu to planowany deficyt budżetu w wysokości 2.232.470,00 zł. Zgodnie z postanowieniem § 4 ust. 1 projektu uchwały budżetowej deficyt budżetu sfinansowany zostanie z przychodów jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków oraz przychodami z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym.

W § 4 ust. 2 projektu uchwały określono łączną kwotę przychodów w wysokości 2.579.470,00 zł, na które zgodnie z załącznikiem Nr 3A „Przychody związane z finansowaniem niedoboru w roku 2026” składają się przychody:

- z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 2.383.138,00 zł (§ 952),

- wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 196.332,00 zł (§ 906).

Uchwałą Nr XVII/106/2025 z dnia 25 listopada 2025 r. Rada Miejska w Kobylinie wprowadziła do budżetu rozchody z tytułu „przelewy na rachunki lokat” w kwocie 196.332 zł (§ 994). Z objaśnień przyjętych wartości do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kobylin na lata 2025-2031 (uchwała Nr XVII/107/2025 Rady Miejskiej w Kobylinie z dnia 25.11.2025 r.) wynika, iż „*Na kwotę rozchodów w wysokości 196.332,00 zł składają się środki otrzymane na realizację zadania pn. "Cyberbezpieczny Samorząd", które nie zostaną wydatkowane w roku 2025. Zaplanowano je po stronie rozchodów w paragrafie 9940 - przelewy na rachunki lokat. Zadanie to do realizacji po stronie wydatków zostało zaplanowane w projekcie budżetu na rok 2026, po stronie przychodów w projekcie budżetu zaplanowana została ta kwota w paragrafie 9060*”.

W § 4 ust. 3 projektu uchwały budżetowej określono łączną kwotę rozchodów budżetu w wysokości 347.000,00 zł, które zgodnie z załącznikiem Nr 3B „Rozchody budżetu roku 2026” przeznaczono na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992).

2. Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące (52.492.906,85 zł) są wyższe od planowanych wydatków bieżących (49.057.494,35 zł) o kwotę 3.435.412,50 zł, a zatem spełniony jest wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.
3. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, nie budzi zastrzeżeń, za wyjątkiem uwagi zawartej w pkt III.1 niniejszej opinii.
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 212 oraz art. 215.
5. Planowane w projekcie uchwały budżetowej dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone gminie ustawami, na zadania własne bieżące oraz subwencje, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta. Natomiast kwoty dotacji w rozdziale 80104 § 2030 „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin)” jak wynika z uzasadnienia do projektu przyjęto na podstawie liczby dzieci w roku szkolnym 2025/2026 w przedszkolu i oddziałach przedszkolnych.
6. W projekcie budżetu planowane są wydatki na realizację zadań własnych Gminy, w tym zadań obligatoryjnych. Planowane wydatki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej odpowiadają wielkościom planowanych dotacji.
7. Planowane w projekcie budżetu na 2026 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2025, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
8. Zaplanowane w projekcie uchwały budżetowej kwoty rezerw (ogólnej i celowej) spełniają wymogi określone przez art. 222 ust.1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego stanowi 0,55% wydatków, o których mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 poz. 122, z późn. zm.).
9. Zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Kobylin realizuje Związek Międzygminny EKO SIÓDEMKA w Krotoszynie.

10. Z załącznika Nr 2 „Wydatki budżetu Gminy Kobylin na rok 2026” oraz z załącznika Nr 5 „Dotacje udzielone z budżetu w roku 2026” wynika, iż Gmina zaplanowała następujące wydatki z tytułu pomocy finansowej:

- w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” § 6300 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” w kwocie 610.000,00 zł. W objaśnieniach do projektu planu wydatków na rok 2026 (strona 13) podano, iż „Na wydatki inwestycyjne tego rozdziału w kwocie 610.000,00 zł składają się:
 - dofinansowanie opracowania dokumentacji przebudowy drogi nr 4803P Górka – Sroki – granica powiatu – 50.000,00 zł,
 - dofinansowanie opracowania dokumentacji przebudowy drogi Kobylin – Łagiewniki z uwzględnieniem ścieżki pieszo – rowerowej – 160.000,00 zł,
 - dofinansowanie zadania: „Modernizacja – remont drogi nr 5135P w m. Starygród – etap II” – 400.000,00

Przed przekazaniem środków finansowych na pomoc finansową dla powiatu Rada Miejska podejmie stosowną uchwałę w sprawie udzielenia pomocy finansowej.”,

- w dziale 851 „Ochrona zdrowia”, rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” § 2710 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” w kwocie 29.470,00 zł. W uzasadnieniu do projektu nie odniesiono się do zaplanowanej pomocy finansowej w ramach przeciwdziałania alkoholizmowi,
- w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”, rozdziale 85311 „Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych” § 2710 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” w kwocie 10.000,00 zł. W uzasadnieniu do projektu (strona 21) zapisano: „*W dziale tym ujęto dotację w wysokości 10.000,00 zł na pomoc finansową dla Powiatu Krotoszyńskiego na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowanych przez Warsztaty Terapii Zajęciowej w Krotoszynie działające poprzez stowarzyszenie.”,*
- w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90026 „Pozostałe działania związane z gospodarką odpadami” § 2710 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” w kwocie 30.000,00 zł. W uzasadnieniu do projektu (strona 24) podano: „*(...) zaplanowano dotację do Starostwa Powiatowego w Krotoszynie na dofinansowanie utylizacji azbestu w wysokości 30.000,00 zł.”.*

Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownych uchwał przed przekazaniem środków na powyższe cele.

III.

Skład Orzekający wskazuje, iż:

1. W § 9 ust. 5 projektu uchwały zawarto upoważnienie o treści: „*Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania, które nie są przedsięwzięciami w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, których suma w ciągu roku budżetowego nie może przekroczyć kwoty 4.000.000,00 złotych.”,*

podczas, gdy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. określenie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy (pkt. 9 lit e). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady należy określenie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Na tym kompetencja rady się kończy. Oznacza to, że organ stanowiący nie może w takiej uchwale określić rodzaju zaciąganych zobowiązań. To bowiem wójt/burmistrz/prezydent w ramach wykonywania budżetu zaciąga zobowiązania w wysokości określonej w uchwale budżetowej i do kwoty określonej przez radę, jeżeli dane zobowiązanie wykracza poza dany rok budżetowy. Z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika bowiem wprost, że zaciąganie zobowiązań jest kompetencją wójta/burmistrza/prezydenta.

Norma z art. 18 ust. 2 ww. ustawy przypisuje określone sprawy (zadania) do wyłącznej właściwości rady gminy, czego skutkiem jest trwały podział zadań pomiędzy organami gminy (radą gminy a organem wykonawczym). Zadania należące do wyłącznej właściwości rady gminy nie mogą być scedowane na organ wykonawczy ani na żaden inny podmiot. Dla ich skuteczności muszą być realizowane przez radę gminy. Natomiast przepis art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie wysokości sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania. W ocenie Składu Orzekającego przepis art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się do zobowiązań o charakterze bieżącym. Natomiast upoważnienie przewidziane dla Burmistrza do samodzielnego zaciągania zobowiązań na programy, projekty i zadania inne niż ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej w ramach określonej kwoty (zamiast sumy) dopuszcza możliwość zaciągania zobowiązań także majątkowych wykraczających poza rok budżetowy, co narusza przepis art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Składu kwestie dotyczące uprawnień organu stanowiącego do stanowienia w zakresie spraw majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, zostały uregulowane w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących (pkt. 9 lit. e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy. Zatem gdyby intencją ustawodawcy było dopuszczenie do zaciągania zobowiązań majątkowych w ramach określonej sumy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 to nie stanowiłby odrębnych przepisów regulujących zaciąganie zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy (art.18 ust. 2 pkt. 9 lit.e ustawy o samorządzie gminnym).

Prawdą jest, że wejście w życie przepisów normujących kwestię wieloletniej prognozy finansowej

(art. 226 i kolejne ustawy o finansach publicznych), nie wyeliminowało z obiegu prawnego przepisów art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit.e i pkt. 10 ustawy o samorządzie gminnym. Jednak nie oznacza to przyzwolenia ustawodawcy na dowolne regulowanie w uchwale budżetowej zaciągania zobowiązań w ramach określonej sumy na podstawie ww. przepisów ustawy.

2. W § 6 ust. 1 projektu uchwały wskazano: *„Uchwala się dochody w kwocie 210.000,00 zł z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i 62.455,00 zł z tytułu części opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatki w kwocie 268.455,00 zł na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”*. Z załącznika Nr 2 „Wydatki budżetu Gminy Kobylin na rok 2026” wynika, iż w dziale 851 „Ochrona zdrowia”, rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” zaplanowane wydatki wynoszą 352.655,00 zł (różnica 84.200,00 zł). W objaśnieniach do projektu planu wydatków na 2026 rok (strona 20) podano: *„Zaplanowano również kwotę w wysokości 84.200,00 zł na wydatki związane z wdrażaniem rekomendowanych programów profilaktycznych w placówkach oświatowych Gminy Kobylin. Gmina otrzymała na to zadanie pomoc finansową z budżetu Województwa Wielkopolskiego.”*

W ocenie Składu Orzekającego sklasyfikowanie w rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” dodatkowych zadań realizowanych poza Gminnym Programem Przeciwdziałania Alkoholizmowi, przy równoczesnym braku załącznika dedykowanego dochodom i wydatkom związanym z realizacją tego Programu, nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakresie wyodrębnienia dochodów i wydatków finansowanych z tych dochodów, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw.

3. Z zawiadomienia dysponenta wynika, iż Jednostka winna mieć zaplanowane dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (§ 2360) w dziale 750, rozdziale 75011 oraz w dziale 852, rozdziale 85228, natomiast w załączniku Nr 1 „Plan dochodów Gminy w 2026 roku” dochody z ww. tytułu nie zostały zaplanowane. W objaśnieniach do projektu planu dochodów na rok 2026 (strona 9), podano: *„Dochody w § 2360 zaplanowano tylko w rozdziale 85502. Brak planu dochodów w rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie” oraz w rozdziale 85228 „Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze” w paragrafie 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami” (pomimo informacji w zawiadomieniu dysponenta) wynika z tego, że plan w paragrafie 2360 został wprowadzony na podstawie analizy rzeczywistego wykonania dochodów z tego tytułu w latach poprzednich”*.

**Przewodnicząca
Składu Orzekającego**

Małgorzata Lisowska

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