



Uchwała Nr SO.4.4011.181.2025

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 8 grudnia 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Gołuchów 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: Agnieszka Ząbczyńska

Członkowie: Małgorzata Łuczak

Dorota Wierzbicka

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 Gminy Gołuchów projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok

opinię pozytywną

z uwagami zawartymi w pkt II.3., III.7. i IV. uzasadnienia.

Uzasadnienie

I. Projekt uchwały budżetowej Gminy Gołuchów na rok 2025 został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 17 listopada 2025 r. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Szczegółowość projektu, przedłożone uzasadnienie oraz materiały informacyjne odpowiadają wymogom określonym uchwałą Nr XVIII/168/2020 Rady Gminy Gołuchów z dnia 22 września 2020 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Gołuchów, za wyjątkiem nieprawidłowości opisanej w pkt IV.5. uzasadnienia.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok ustalone zostały:

- a) dochody w kwocie 92.326.448,15 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 74.263.731,80 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 18.062.716,35 zł;
- b) wydatki w kwocie 97.134.292,20 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 65.524.499,31 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 31.609.792,89 zł.

2. Prognozowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Projektowany wynik budżetu to deficyt w wysokości 4.807.844,05 zł, który zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej, zostanie sfinansowany z: „przychodów z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 4.178.850,86 zł.”.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że wskazanie kwoty 4.178.850,86 zł z tytułu przychodów z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym jako źródła sfinansowania deficytu, jest niewystarczające do jego pokrycia.

Skład Orzekający zauważa, że w przychodach Gminy zaplanowano wyłącznie przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku (§ 952) w kwocie 8.400.000,00 zł. Zatem jako źródło sfinansowania deficytu należało wskazać ww. przychody, w wysokości zapewniającej pełne pokrycie deficytu budżetu, tj. kwotę 4.807.844,05 zł.

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 źródło sfinansowania deficytu budżetu wskazane zostaną służące temu planowane w budżecie przychody.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

4. W załączniku nr 6 do projektu uchwały budżetowej pn. „*Przychody i rozchody budżetu na 2026 rok*”, zaplanowano:
 - przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku (§ 952) w kwocie 8.400.000,00 zł, oraz rozchody w łącznej wysokości 3.592.155,95 zł, z tego z tytułu:
 - wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 1.200.000,00 zł;
 - spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 2.392.155,95 zł.

III.

1. Prognozowane dochody Gminy na 2026 rok są niższe o 7,70% w porównaniu do planowanych dochodów na 2025 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2025 r.), w tym dochody bieżące na poziomie wyższym o 1,28% od planowanych w 2025 rok, a dochody majątkowe na poziomie niższym o 32,36% (wg stanu na koniec III kwartału 2025 r.).
2. Planowane wydatki na 2026 roku są niższe o 9,59% od planowanych w budżecie na 2025 rok (wg stanu na koniec III kwartału 2025 r.), przy czym wydatki bieżące zostały zaplanowane na poziomie wyższym o 0,30%, a wydatki majątkowe na poziomie niższym o 24,94% w stosunku do planowanych na koniec III kwartału 2025 r.
3. Zaplanowane w projekcie budżetu kwoty dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, dotacji na bieżące zadania własne, a także subwencji ogólnej, jak również wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, przyjęte zostały w wysokościach wynikających z zawiadomienia dysponenta.
4. 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 finansach publicznych, a ponadto 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.).
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, art. 214 i art. 215 tej ustawy.

6. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 i 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 111 ust. 1 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.), za wyjątkiem nieprawidłowości zawartej w pkt IV.1. uzasadnienia.

7. Planowane w projekcie budżetu na 2026 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gołuchów na lata 2026-2034 dla roku 2026, za wyjątkiem przedsięwzięcia majątkowego pn. „Wypożyczenie budynku Gminnego Centrum Kultury w Gołuchowie” (załącznik nr 2 do projektu WPF - poz. 1.1.2.6), dla którego ustalono limit wydatków w roku 2026 w łącznej wysokości 564.800,00 zł podczas, gdy w załączniku nr 5 do projektu uchwały budżetowej na rok 2026 pn. „Plan wydatków majątkowych na 2026 rok”, wydatki na w/w zadanie (dział 921, rozdział 92109, § 6057 i § 6059) zaplanowano w łącznej kwocie 544.800,00 zł. Zatem budżet nie zapewnia środków na realizację wskazanego zadania.

W myśl art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

8. Wydatki związane z realizacją Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz wydatki związane ze zwalczaniem narkomanii zaplanowano w kwocie równej planowanym wpływowi za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym.

9. Prognozowane dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w całości przeznaczone zostały na wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

10. W projekcie budżetu przewidziano wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego. Rada Gminy uchwałą Nr VI/36/2015 z dnia 31 marca 2015 roku, wyraziła zgodę na wyodrębnienie w budżecie Gminy Gołuchów środków stanowiących fundusz sołecki.

11. W postanowieniach projektu uchwały lub w załącznikach wyodrębniono dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, za wyjątkiem uwagi zawartej w pkt IV.2. uzasadnienia.

IV. Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości/uchybień w projekcie uchwały budżetowej:

1. W § 14 treści normatywnej projektu uchwały budżetowej zawarto następujące postanowienie: „Ustala się limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych w kwocie 9 400 000,00 zł, w tym na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Gminy w kwocie 1 000 000,00 zł

2) splatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 8 400 000,00 zł.”.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że projektowany wynik budżetu, to deficyt w kwocie 4.807.844,05 zł, który zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej, ma zostać sfinansowany z: „przychodów z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym.”.

Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 6, planowane rozchody budżetu stanowią kwotę 3.592.155,95 zł. Zatem w § 14 projektu uchwały budżetowej prawidłowo określono kwotę ogółem limitu zobowiązań (9.400.000,00 zł), natomiast nieprawidłowo zostały określone jego części składowe (brak pokrycia planowanego deficytu budżetu), czym naruszono postanowienia art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Przy tak ustalonych powyżej wielkościach budżetu, limit zobowiązań na sfinansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek winien stanowić kwotę 3.592.155,95 zł oraz na finansowanie planowanego deficytu budżetu kwotę 4.807.844,05 zł.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

2. W treści normatywnej projektu uchwały budżetowej, § 16 upoważniono Wójta Gminy m. in. do:
 - pkt 2: „zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów do wysokości 8 400 000,00 zł” podczas, gdy w projekcie uchwały budżetowej na rok 2026 nie przewidziano przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931). W przytoczonym wyżej postanowieniu pominięto upoważnienie dla Wójta Gminy do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie planowanego deficytu budżetu.
 - pkt 3 ppkt a: „dokonywania zmian w budżecie polegających na:
 - a) przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu, w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy”.

Zgodnie z art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych „W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”. Zatem w treści upoważnienia zawartego w § 16 pkt 3 ppkt a projektu uchwały budżetowej, zbędne jest określenie „w tym”, gdyż upoważnienie do zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków bieżących między paragrafami i rozdziałami w ramach działu organ wykonawczy posiada z mocy przepisów cytowanego powyżej art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Na powyższe Skład Orzekający zwracał uwagę w uchwale Nr SO-4/0952/254/2024 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2024 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Gołuchów na 2025 rok.

3. W § 13 projektu uchwały budżetowej zawarto następujące postanowienie: „Określa się plan dochodów związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w kwocie 20 000,00 zł i przeznacza się je w tej samej wysokości na realizację zadań określonych w art. 403 w związku z art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska.”.

W załączniku nr 1 pn. „Plan DOCHODÓW BUDŻETU GMINY GOŁUCHÓW na rok 2026” do projektu uchwały budżetowej zaplanowano dochody w dziale 900 /Gospodarka komunalna i ochrona środowiska/, rozdział 90019 /Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska/, § 0690 /Wpływy z różnych opłat/ w kwocie 20.000,00 zł.

Orzekający zauważa, że w projekcie uchwały budżetowej nie wskazano, na jakie konkretne wydatki z zakresu ochrony środowiska przeznacza się ww. dochody.

Zgodnie z przepisem art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Skład Orzekający wskazuje zatem, że zaniechanie określenia (wyodrębnienia) w projekcie uchwały budżetowej, na jakie wydatki przeznaczono ww. dochody związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach naruszyło przepis art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

4. W postanowieniu § 17 projektu uchwały budżetowej zawarto następujący zapis: „*W budżecie tworzy się rezerwy:*

1. ogólną w wysokości 100 000,00 zł,

2. celowe na wydatki bieżące w wysokości 900 000,00 zł, z tego:

a. na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego 182 000,00 zł,

*b. na wydatki związane z nagrodami jubileuszowymi i odprawami emerytalno-rentowymi
668 000,00 zł,*

c. na wydatki remontowe związane z oświatą i wychowaniem 50 000,00 zł,

3. celową na realizację zadań inwestycyjnych 322 930,14 zł.”.

Z załącznika nr 2 do projektu uchwały budżetowej pn. „*Plan WYDATKÓW BUDŻETU GMINY GOŁUCHÓW na rok 2026*” wynika natomiast, że w dziale 758 /Różne rozliczenia/, rozdział 75818 /Rezerwy ogólne i celowe/, § 4810 /Rezerwy/ zaplanowano kwotę 1.300.000,00 zł.

5. Z załącznika nr 5 pn. „*Plan wydatków majątkowych na 2026 rok*” oraz załącznika nr 7 pn. „*Plan dotacji udzielanych z budżetu Gminy Gołuchów w 2026 roku*” do projektu uchwały wynika, że w dziale 600 /Transport i łączność/, rozdział 60014 /Drogi publiczne powiatowe/ zaplanowano wydatki z tytułu dotacji celowej na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych /§ 6309/, na zadanie pn.: „*Pomoc finansowa dla Powiatu Pleszewskiego na zadanie pod nazwą: "Budowa dróg rowerowych na terenie Gminy Gołuchów na odcinkach Bielawy - Cieśle oraz Przekupów - Wszolów"*.

Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownej uchwały przed przekazaniem środków na powyższy cel.

6. W uchwale Nr XVIII/168/2020 Rady Gminy Gołuchów z dnia 22 września 2020 r w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Gołuchów, w § 2 ust. 1-4 Rada Gminy postanowiła, że:
- „1. Projekt uchwały budżetowej wraz z załącznikami sporządza się w szczególowości określonej przepisami ustawy o finansach publicznych, z zastrzeżeniem ust 2, 3 i 4.*
- 2. Załączniki do projektu uchwały budżetowej o dochodach sporządza się w szczególowości do działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej.*

3. Załączniki do projektu uchwały budżetowej o wydatkach sporządza się w podziale na wydatki bieżące i majątkowe w szczególności do działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej.

4. Wszystkie pozostałe załączniki do projektu uchwały budżetowej sporządza się w szczególności określonej w ust. 2 i 3, jeśli inne przepisy nie stanowią inaczej.”

Skład Orzekający zwraca uwagę, że załącznik nr 8 pn. „Plan przychodów i kosztów zakładu budżetowego na rok 2026” do projektu uchwały budżetowej, sporządzono w szczególności do działu i rozdziału, a więc niezgodnie z postanowieniem § 2 ust. 4 ww. wymienionej uchwały.

Ponadto w załączniku nr 8 w zakresie przychodów wyszczególniono:

– /Dostarczanie ciepła/ w rozdziale 4001, zamiast 40001;

– /Dostarczanie wody/ w rozdziale 4002, zamiast 40002.

7. Analiza załącznika nr 2 wykazała, że w dziale 010 /Rolnictwo i łowiectwo/, rozdział 01030 /Izby rolnicze/, § 2850 /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/ zaplanowano kwotę 30.000,00 zł.

W uzasadnieniu do projektu uchwały zawarto następującą informację: „„Izby rolnicze” (01030) – plan 30 000,00 zł, w tym: o wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 30 000,00 zł, w tym: - „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 30 000,00 zł;”.

Skład Orzekający wskazuje, że rozdział 01030 dedykowany jest „izbom rolniczym” i służy do klasyfikacji wydatków z tytułu wpłat gmin na rzecz izb rolniczych uzyskanych z wpływów z podatku rolnego, w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 183).

Skład Orzekający sugeruje, aby wpłaty 1,5% należnego podatku rolnego na rzecz wybranego przez podatnika (związku zawodowego rolników indywidualnych albo; związku rewizyjnego zrzeszającego rolnicze spółdzielnie produkcyjne albo; Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych), w związku z art. 6d ust. 1 ustawy o podatku rolnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 707), ujmować przykładowo w rozdziale 01095 /Pozostała działalność/.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Agnieszka Ząbczyńska

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