

**Uchwała Nr SO.12.4011.221.2025**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 10 grudnia 2025 roku**  
**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały Rady Gminy w Piaskach**  
**w sprawie budżetu Gminy Piaski 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:

Przewodniczący:        Marcin Wydmuch  
Członkowie:            Małgorzata Lisowska  
                              Danuta Szczepańska

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 Piaski projekcie uchwały budżetowej Gminy Piaski na 2026 rok

**opinię pozytywną z uwagami jak w pkt. II.1 i III uzasadnienia.**

**UZASADNIENIE**

**I.**

1. Przyjęty Zarządzeniem nr 90/2025 Wójta Gminy Piaski z dnia 13 listopada 2025 r. projekt uchwały Rady Gminy w Piaskach w sprawie budżetu Gminy Piaski na 2026 rok został przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu za pomocą systemu elektronicznego w dniu 13 listopada 2025 r., celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostały uzasadnienie do projektu uchwały oraz informacja o sytuacji finansowej Gminy Piaski.
2. Uchwałą nr XLVI/293/2010 Rady Gminy Piaski z dnia 28 czerwca 2010 roku został określony tryb prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Piaski. Szczegółowość projektu odpowiada wymogom określonym ww. uchwałą.

**II.**

1. W przedłożonym projekcie budżetu Gminy na 2026 rok zostały ustalone:
  - a) dochody w wysokości 66.246.327,41 zł w tym:
    - dochody bieżące w kwocie 55.165.508,15 zł
    - dochody majątkowe w kwocie 11.080.819,26 zł
  - b) wydatki w wysokości 66.126.585,98 zł w tym:
    - wydatki bieżące w kwocie 50.959.768,75 zł

– wydatki majątkowe w kwocie 15.166.817,23 zł

Prognozowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące w kwocie 55.165.508,15 zł są wyższe od planowanych wydatków bieżących w kwocie 50.959.768,75 zł o 4.205.739,40 zł, a zatem spełniony został wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej wskazano, że nadwyżka budżetu w wysokości 119.741,43 zł zostanie przeznaczona na „spłatę kredytu”.

W projekcie przewidziano przychody w kwocie 1.168.899,57 zł, w tym: 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 (§ 905) w kwocie 1.081.028,29 zł, przychody 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 (§ 906) w kwocie 87.871,28 zł.

Rozchody budżetu planowane są w kwocie 1.288.641,00 zł i w całości dotyczą spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992).

Bilans z wykonania budżetu sporządzony wg stanu na dzień 31.12.2024 wskazuje, że Gmina posiada wolne środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 5.688.641,00 zł oraz nadwyżkę z lat ubiegłych w kwocie 5.095.306,22 zł, z czego zgodnie z sprawozdaniem Rb-NDS „Sprawozdanie o nadwyżce deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2025” kwotę 773.665,74 zł stanowią niewykorzystane środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. W uchwale budżetowej na rok 2025 (po zmianach) zaangażowano wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 3.459.562,00 zł, zatem Gmina ma możliwość zaplanowania na rok 2026 przychodów z tytułu wolnych środków w kwocie 2.229.079,00 zł oraz nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 4.321.640,48 zł.

Niewykorzystane środki o których mowa w art. 217 ust 2 pkt 8 ustawy zaangażowano w budżecie roku 2025 w łącznej kwocie 685.794,46 zł, z czego kwotę 105.539,74 zł stanowią 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, a kwotę 580.254,72 zł przychody 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.

Uchwałą nr XX/132/2025 z dnia 29.10.2025 r. umniejszono planowane przychody budżetu z tytułu 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 stanowiące środki w ramach programu cyberbezpieczny samorząd w kwocie 87.871,28 zł. W związku z czym Gmina ma podstawę do planowania przychodów z tego tytułu w budżecie roku 2026.

Na str. 6 uzasadnienia do projektu w ramach części oznaczonej jako „Uzasadnienie do przychodów i rozchodów w 2025 r.” wskazano, iż: *„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 1 081 028,29 zł – Gmina zgodnie ze sprawozdaniem Rb-NDS za III kwartał 2025 r. nie rozdysponowała na wydatki środków pochodzących z nadwyżki z lat ubiegłych”*.

Skład Orzekający wskazuje, iż przywołana przez Gminę informacja odnosząca się do sprawozdania Rb-NDS nie uprawdopodobnia możliwości zaplanowania w budżecie roku 2026 przychodów z tytułu przychodów 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 (§905). Gmina w uzasadnieniu przywołała, iż nie rozdysponowała środków pochodzących z nadwyżki z lat ubiegłych. Środki wykazane w poz. D13 do Sprawozdania Rb-NDS „Sprawozdanie o nadwyżce deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2025” stanowią nadwyżkę z lat ubiegłych, pomniejszoną o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Przychody planowane w § 905 i § 906 zaangażowano w uchwale budżetowej na rok 2025 na łączną kwotę 685.794,46 zł i są to niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wykazywane w sprawozdaniu Rb-NDS w pozycji D14.

Podsumowując, Jednostka nie dysponuje źródłem przychodów jakim są 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 (§ 905), natomiast posiada nadwyżkę z lat ubiegłych niezaangażowaną w budżecie roku 2025, którą może zaangażować do przychodów budżetu roku 2026. W związku z tym Skład Orzekający czyni uwagę.

2. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisach 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, z późn. zm.).

3. Z przedłożonego projektu wynika, że 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 § 13 części normatywnej uchwały wskazano, że: „Dochody związane z gromadzeniem środków z gospodarowania odpadami w kwocie 3 303 000,00 zł przeznacza się na finansowanie wydatków na zadania z zakresu gospodarki odpadami w kwocie 3 303 000,00 zł”, zatem system będzie się samofinansował.
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i art. 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
5. Zakres proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych. Treść normatywna projektu uchwały budżetowej przewiduje upoważnienie dla Wójta na podstawie art. 111 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.), bowiem w § 11 ust. 1 pkt 4 i 5 wskazano, że:  
*„Upoważnia się Wójta do:*  
4) *dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;*  
5) *dokonywania zmian w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki”.*  
Natomiast w ust. 2 wskazano, że *„Upoważnienia wymienione w ust. 4 i 5 stosuje się w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”* zatem podstawa prawna uchwały budżetowej winna być uzupełniona o ww. przepis ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.
6. W § 12 projektu uchwały budżetowej postanowiono: *„Dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wpływów z części opłaty ze sprzedaży napojów alkoholowych w obrocie hurtowym w kwocie 190 000,00 zł przeznacza się na realizację programu rozwiązywania problemów alkoholowych w kwocie 184 000,00 zł oraz na realizację zadań określonych w programie przeciwdziałania narkomanii w kwocie 6 000,00 zł”.*  
Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 9<sup>3</sup> ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, z późn. zm.) „Gmina przeznacza środki, o których mowa w ust. 3 pkt 1, na działania mające na celu

realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”. Zatem wpływy z opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 9<sup>3</sup> ust. 3, stanowiące dochód gminy, powinny być przeznaczone na zadania, o których mowa w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (zatem nie mogą być przeznaczone na realizację zadań objętych programem przeciwdziałania narkomanii).

7. Z załącznika nr 2 do projektu uchwały obejmującego plan wydatków oraz z załącznika nr 8 dotyczącego planowanych dotacji udzielanych z budżetu wynika, że Jednostka planuje udzielenie pomocy finansowych innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych. Skład Orzekający przypomina, że przed udzieleniem ww. dotacji wymagane jest podjęcie przez Radę odrębnych uchwał.

### III.

Ponadto, Skład Orzekający wskazuje, że:

- W podstawie prawnej przedłożonego projektu wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), który stanowi, że do właściwości rady gminy należy m.in. uchwalanie budżetu gminy oraz art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), który stanowi, że uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Skład Orzekający wskazuje, by podstawę prawną uzupełnić o przepisy ustawy o finansach publicznych, tj. art.: 212, 214, 215, 222, 235-237, 258 i 264 ust. 3, na podstawie których projekt uchwały został przygotowany.
- W postanowieniach § 10 przedłożonego projektu wskazano, że: „*Określa się kwotę 1 500 000,00 zł, do której Wójt może samodzielnie zaciągnąć zobowiązania na programy, projekty i zadania inne niż ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej*”, podczas, gdy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym 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 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) 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 Wójta 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.

- W załączniku nr 3 „I. Dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych gminie odrębnymi ustawami w 2026 roku” wykazano plan dochodów w dziale 750 „Administracja publiczna” rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie”

§2010 „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gmin, związkom powiatowo - gminnym) ustawami” w kwocie 550.364,00 zł, podczas gdy z danych przekazanych Izbie przez Wojewodę Wielkopolskiego wynika kwota 250.064,00 zł. W związku z powyższym zaleca się weryfikację planowanych z tego tytułu dochodów, bowiem zachodzi prawdopodobieństwo, że zostały one zawyżone o kwotę 300.300,00 zł i dalej ewentualną korektę planu wydatków finansowanych ww. dochodami, które zaplanowano w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie” §§ 4010, 4110, 4120, 4300, 4710.

W dniu 8 grudnia 2025 r. Gmina Piaski przesłała poprzez system e-nadzór kopię otrzymanego od Wojewody Wielkopolskiego zawiadomienia, w którym wskazano, że kwota dotacji celowych na 2026 rok wynosi 3.323.067,15 zł, ale suma wykazanych składowych w zakresie tych dotacji wynikająca z (§§ 2010, 2030) wynosi 3.623.367,15 zł, co powoduje różnicę na poziomie 300.300,00 zł.

W przypadku potwierdzenia faktu zawyżenia planowanych w budżecie dochodów przed podjęciem uchwały budżetowej na rok 2026 należy dokonać stosownych korekt w części normatywnej uchwały oraz w załącznikach, w których występują wykazane wyżej dochody oraz wydatki budżetu.

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

***Przewodniczący***  
***Składu Orzekającego***  
*dr Marcin Wydmuch*

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