Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Zarębska
dnia 19 grudnia 2025 r.

UCHWAŁA NR SO III.410.143.2025

III SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 19 grudnia 2025 roku

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Działoszyce na 2026 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Agnieszka Zarębska

Członkowie: Monika Dębowska-Sołtyk

Monika Różycka

opiniuje pozytywnie projekt uchwały budżetowej Gminy Działoszyce na 2026 rok z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta i Gminy Działoszyce na podstawie art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach projekt uchwały budżetowej na 2026 rok przyjęty zarządzeniem nr OR.0050.128.2025 z dnia 21 listopada 2025 r. - w dniu 21 listopada 2025 r., a więc z przekroczeniem terminu określonego w tym przepisie. Następnie w dniu 12 grudnia 2025 roku projekt uzupełniono o brakujący załącznik nr 2.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że nie wypełniono dyspozycji art. 238 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada uzasadnienie do projektu oraz inne materiały, określone w uchwale, o której mowa w art. 234 tej ustawy.

Skład Orzekający dokonał analizy przedłożonego projektu pod względem zgodności z prawem i ustalił, co następuje.

W ocenie Składu Orzekającego przedmiotowy projekt uchwały budżetowej na 2026 rok spełnia podstawowe wymogi w zakresie przedmiotu regulacji, wynikające z art. 211, art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 222, art. 235, art. 236 ustawy o finansach publicznych.

Projekt uchwały budżetowej określa planowane dochody budżetu w łącznej kwocie 44.349.961,54 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 32.201.885,69 zł i dochody majątkowe w kwocie 12.148.075,85 zł.

Planowane wydatki budżetu ustalono w łącznej wysokości 48.940.045,83 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 32.246.577,68 zł i wydatki majątkowe w kwocie 16.693.468,15 zł.

Dochody budżetu przedstawione zostały w załączniku nr 1 do projektu w szczegółowości według działów, rozdziałów i źródeł (paragrafów). W załączniku nr 2 do projektu w takim samym podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem grup wydatków określonych w art. 236 ust. 3 i 4 ww. ustawy o finansach publicznych przedstawione zostały wydatki. Analiza wydatków zaplanowanych w załączniku nr 2 do projektu uchwały budżetowej wskazuje na to, że w odpowiednich działach klasyfikacji budżetowej zaplanowane zostały wydatki na zadania własne obowiązkowe z uwagami zawartymi poniżej, dotyczącymi wydatków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że w projekcie budżetu zaplanowano:

- wydatki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli (wydatki w rozdziale 80146) w kwocie 38.161,00 zł, a na podstawie art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.) należało zabezpieczyć 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, tj. kwotę 50.644,00 zł (wydatki w § 4790 zaplanowano w łącznej kwocie 6.330.500,00 zł).
- wpłaty na rzecz izb rolniczych (§ 2850 wydatków w rozdziale 01030) w wysokości 33.020,00 zł, a należało zabezpieczyć w wysokości stanowiącej 2% wpływów z podatku rolnego, tj. kwotę 33.460,00 zł.

W załączniku nr 3 ustalono limity wydatków na wieloletnie przedsięwzięcia planowane do poniesienia w roku budżetowym 2026, natomiast w załączniku nr 4 limity wydatków na inwestycje jednoroczne.

W tym miejscu Skład Orzekający zwraca uwagę, że analiza danych wykazanych w ww. załączniku nr 4 wykazała następujące nieprawidłowości:

- dla poszczególnych zadań nie wykazano kwot planowanych wydatków w roku budżetowym 2026 (kol. 5 załącznika),
- dla zadań inwestycyjnych realizowanych w dz. 600 rozdziale 60017 wykazano źródła finansowania, których łączne kwoty przewyższają wydatki budżetu w § 6050,
- dla zadania inwestycyjnego pn. „Termomodernizacja Ośrodka Zdrowia Działoszyce" wykazano klasyfikację w dziale 900 rozdział 90095, tymczasem wydatki na jego realizację w kwocie 711.666,32 zł zaplanowano w dziale 851 rozdziale 85195. Źródła jego finansowania wykazano w łącznej kwocie przewyższającej planowane wydatki na to zadanie.

Zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych oraz ustaw ustrojowych, w projekcie wyodrębniono dochody i wydatki związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (załącznik nr 6), dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (załącznik nr 7). Przy czym w załączniku nr 6 wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami realizowane w dziale 855 rozdziale 85502 wykazano w kwotach niezgodnych z projektowanym planem wydatków budżetu w podziale na poszczególne grupy wydatków.

Część wydatków będzie realizowana w postaci dotacji określonych w załączniku nr 9 - dotacje podmiotowe.

Zaplanowane wydatki są wyższe od planowanych dochodów. W związku z tym w § 3 projektu uchwały zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 4.590.084,29 zł. Jako źródło sfinansowania deficytu wskazano przychody pochodzące z kredytów długoterminowych w wysokości 4.277.978,24 zł oraz wolnych środków w wysokości 312.106,05 zł. Zgodność z prawem tej części projektu jest przedmiotem odrębnej opinii niniejszego Składu Orzekającego. W tym zakresie Skład Orzekający wskazuje jednak, co następuje.

W związku z planowanym deficytem oraz planowaną spłatą części zadłużenia w przedmiotowym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody w łącznej kwocie 5.580.904,29 zł, w tym:

- kredyty zaciągane na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 4.277.978,24 zł,
- wolne środki (§ 950) w kwocie 652.819,39 zł,
- wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (§ 906) w kwocie 650.106,66 zł.

Wskazać w tym miejscu należy, że w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Działoszyce na lata 2026-2036 nie zaplanowano spłaty planowanego do zaciągnięcia w 2026 roku kredytu w kwocie 4.277.978,24 zł. Na koniec prognozy (w roku 2036) pozostaje bowiem niespłacony dług w kwocie 4.277.978,24 zł, mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wydał opinię negatywną o projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Działoszyce na lata 2026-2036. W związku z powyższym Skład Orzekający stwierdza, że, pomimo określenia w § 9 projektu limitu dla zaciąganych w 2026 roku zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 4.277.978,24 zł, Gmina Działoszyce nie ma możliwości zaciągnięcia przedmiotowego kredytu, a zatem sfinansowania nim planowanego deficytu budżetu. Jedynie poprawne prognozowanie długu Gminy wynikającego z zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, a także jego spłat, umożliwi Gminie Działoszyce zaciągnięcie przedmiotowego kredytu oraz sfinansowanie nim planowanego deficytu budżetu.

Skład Orzekający zauważa, że planowane przychody wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 650.106,06 zł nie zostały ustalone w § 3 jako źródło sfinansowania deficytu budżetu, pomimo że wykazane zostały w załączniku nr 3 jako źródło finansowania przedsięwzięć wieloletnich (o charakterze bieżącym w kwocie 49.692,00 zł oraz o charakterze majątkowym w kwocie 600.414,06 zł).

Odnosząc się do zasadności planowania przychodów w § 950 oraz § 906 w łącznej wysokości 1.302.926,05 zł, Skład Orzekający zwraca uwagę, że planując powyższe przed zakończeniem roku budżetowego, zamknięciem ksiąg rachunkowych i sporządzeniem sprawozdań finansowych za 2025 rok należy zachować szczególną ostrożność, bowiem ich kwota stanowi jedynie wartość szacowaną

i jest uzależniona od wykonania budżetu 2025 roku. Skład Orzekający ustalił bowiem, że środki wynikające z bilansu za 2024 rok zostały w całości zaangażowane w budżecie 2025 r.

Rozchody budżetu 2025 roku zaplanowano w wysokości 990.820,00 zł i przeznaczone są na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

W projekcie budżetu na 2026 rok planowane dochody bieżące (32.201.885,69 zł) są niższe od planowanych wydatków bieżących (32.246.577,68 zł) o kwotę 44.691,99 zł, co stanowi planowany deficyt operacyjny. Biorąc pod uwagę przychody wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków planowane w § 906 przychodów należy stwierdzić, że zachowana została relacja określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W projekcie budżetu utworzono: rezerwę ogólną w wysokości 100.000,00 zł oraz rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 95.000,00 zł. Wielkości te mieszczą się w limitach określonych w art. 222 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych zaplanowano dochody i wydatki (z uwagami zawartymi poniżej) z tytułu realizacji zadań określonych w:

- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.),
- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733),
- ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.),
- ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285 ze zm.).

Zaplanowano również dochody i wydatki związane z realizacją zadań finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład; Programu Inwestycji Strategicznych oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Ww. dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw ujęto w załączniku nr 8.

W powyższym zakresie Skład Orzekający zauważa następujące nieprawidłowości:

- w § 7 pkt 5 uchwały oraz ww. załączniku nr 8 zawarto zapisy dotyczące Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, pomimo że nie planuje się dochodów i wydatków z nimi związanych,
- w § 7 uchwały brak jest zapisów dotyczących Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład; Programu Inwestycji Strategicznych, pomimo planowania ich w dochodach i wydatkach budżetu oraz ujęcia w ww. załączniku nr 8,
- w § 7 pkt 3 ustalono dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych oraz wydatki nimi finansowane, ponadto w załączniku nr 8 poz. 4 wykazano wydatki w dziale 900 rozdziale 90019 § 4300 w kwocie 1.000,00 zł finansowane z tych opłat, tymczasem w załączniku nr 2 nie planuje się żadnych wydatków rozdziale 90019,

- w § 7 pkt 4 ustalono dochody z tytułu opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych lub dworców oraz wydatki nimi finansowane, ponadto w załączniku nr 8 poz. 5 wykazano wydatki w dziale 600 rozdziale 60020 § 4210 w kwocie 500,00 zł oraz § 4300 w kwocie 5.000,00 zł finansowane z tych opłat, tymczasem w załączniku nr 2 nie planuje się żadnych wydatków rozdziale 60020.

Upoważnienia zawarte w § 10 i §11 projektu uchwały budżetowej są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami z uwagą, że w § 10 pkt 7 zawarto upoważnienie dla Burmistrza do „zaciągania zobowiązań do kwot wynikających z limitów zobowiązań, o których mowa w § 10 i § 11 niniejszej uchwały.”, tymczasem limity zobowiązań określone zostały w § 9.

Określony w § 13 projektu uchwały budżetowej tryb ogłoszenia uchwały budżetowej jest zgodny z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Burmistrzowi Miasta i Gminy Działoszyce przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Agnieszka Zarębska