

Uchwała Nr SO.14.4011.54.2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 26 listopada 2025 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Wieleń 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 osobach:

Przewodnicząca: Monika Paczyńska
Członkowie: Marzena Węckowicz
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 2022 r. poz. 7) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1438), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Wielenia projekcie uchwały budżetowej Gminy Wieleń na 2026 rok

opinię pozytywną
z uwagą sformułowaną w pkt III.2.2 uzasadnienia

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2026 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 13 listopada 2025 r. (zarządzenie Nr 122/2025 z dnia 13 listopada 2025 r.) w celu zaopiniowania. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr 396/XXXIX/10 z dnia 9 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem wydatków planowanych w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a w szczególności art. 212–215, art. 222, art. 235–237, art. 258 i art. 264. Projekt uchwały budżetowej jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.

II.

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

- a) dochody w wysokości 84.807.745,37 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 79.590.367,70 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 5.217.377,67 zł;
- b) wydatki w wysokości 86.715.085,37 zł, z tego:

- wydatki bieżące w kwocie 81.718.184,74 zł,
- wydatki majątkowe w kwocie 4.996.900,63 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 2.127.817,04 zł (w budżecie nie są planowane przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5-8 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 296a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dodanym ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1756) w latach 2024-2029 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2, jeżeli w latach 2022-2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Na podstawie dokumentów będących w posiadaniu Izby oraz przedłożonego projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wielen na lata 2026-2045 Skład Orzekający ustalił, że wykonana nadwyżka operacyjna w 2022 r. wyniosła 5.026.752,04 zł, w 2023 r. wyniosła 1.724.772,45 zł, w 2024 r. deficyt operacyjny wyniósł 20.668,56 zł a planowany na koniec III kwartału 2025 r. deficyt operacyjny wynosi 1.658.017,29 zł. W latach 2027-2029 i kolejnych zaplanowano nadwyżkę operacyjną.

Powyższe zatem spełnia wymogi wynikające z przywołanego powyżej przepisu art. 296a ust. 2 ustaw o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na konieczność stałego monitorowania prognozowanych wielkości budżetowych, a w szczególności dochodów i wydatków bieżących i w razie potrzeby dokonywania korekt tych wielkości z zachowaniem zasady realizmu prognozowania. Podkreślić należy, iż deficyty operacyjne mają wpływ na zdolność Jednostki do spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych w latach prognozy.

2. Wynik budżetu to planowany deficyt w wysokości 1.907.340,00 zł, który zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 1 projektu uchwały budżetowej planuje się sfinansować przychodami ze sprzedaży innych papierów wartościowych.
3. W projekcie uchwały budżetowej (§ 5 ust. 2 i 3) zaplanowano przychody budżetu w kwocie 4.500.000,00 zł, w całości z tytułu sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931), a także rozchody budżetu w łącznej kwocie 2.592.660,00 zł, z tego z tytułu:
 - wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 2.000.000,00 zł,
 - spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 592.660,00 zł.

Powyższe odzwierciedlone zostało w załączniku Nr 3 pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2026 r.”.

4. Z analizy danych wynikających ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2024 r., z uwzględnieniem planowanych przychodów z tytułu emisji obligacji w latach 2025 i 2026 oraz planowanych w latach 2025 i 2026 spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów obligacji wynika, że stan zadłużenia na dzień 31 grudnia 2026 r. wyniesie 61.084.921,00 zł.
5. 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.
6. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na rok 2026 oraz w projekcie uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wielen na lata 2026-2045 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 do uchwalenia budżetu.

7. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć, ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2026, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
8. 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, z późn. zm).
9. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący może udzielić organowi wykonawczemu nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 i art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 111 pkt 1 i 2 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.).
10. 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.
11. Do projektu uchwały budżetowej dołączono m.in. plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami, plan dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków nimi finansowanych na zadania z zakresu ochrony środowiska, a także plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego oraz plan przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego.
12. Zadania Gminy 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 realizuje Związek Międzygminny „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” z siedzibą w Pile.

III.

Skład Orzekający wskazuje, że wystąpiły nieliczne omyłki i uchybienia:

1. Z analizy załącznika Nr 4 „Wydatki majątkowe na 2026 rok” wynika, że w rozdziale 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)” zaplanowane zostały wydatki w kwocie 30.000,00 zł sklasyfikowane w § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Zakup nieruchomości na cele gminne”. W załączniku Nr 2, odzwierciedlającym planowane wydatki budżetu, wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 30.000,00 zł zaplanowane zostały w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”. Wystąpiła zatem niespójność między załącznikami w powyższym zakresie. Skład Orzekający przypomina, że w § 6060 klasyfikuje się wydatki na zakup gruntów nie związanych z realizacją inwestycji, natomiast wydatki inwestycyjne na nabycie gruntów w ramach finansowania całościowego kosztu inwestycji w czasie realizacji inwestycji klasyfikuje się w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”.
2. Z analizy załącznika Nr 10 „Fundusz Sołecki na 2026 r.” wynika, że:
 - 1) w rozdziale 75095 „Pozostała działalność” w § 4170 sklasyfikowane zostały wydatki w związku

z realizacją przedsięwzięć pn.: „Doposażenie i utrzymanie sali wiejskiej” w sołectwie Wrzeszczyna, „Utrzymanie zieleni i czystości na terenie wsi Kaładek” w sołectwie Kaładek, „Utrzymanie sali wiejskiej” w sołectwie Folsztyn.

Skład Orzekający wskazuje, że użyte nazewnictwo w odniesieniu do zadania powinno być adekwatne do zakresu prac składających się na dane zadanie, a następnie powinno znaleźć odzwierciedlenie w zastosowanej klasyfikacji budżetowej. 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.) wydatki związane z doposażeniem sal wiejskich winny być sklasyfikowane w rozdziale 92109 (§ 4210). Natomiast wydatki dotyczące tworzenia, zarządzania i utrzymania zieleni należy ujmować rozdziale 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”;

- 2) w sołectwie Gulcz zaplanowane zostało przedsięwzięcie pn. **„Doposażenie MKS „Orzel Gulcz” oraz turnieju sportowego na boisku w Gulczu”** sklasyfikowane w rozdziale 92601 „Obiekty sportowe” § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” z planem w wysokości 12.000,00 zł. W ocenie Składu Orzekającego brak jest podstaw prawnych, aby sołectwo w ramach środków funduszu sołeckiego finansowało zakupy związane z doposażeniem klubu sportowego. Wskazać należy, że Gmina może wspierać kluby sportowe poprzez udzielenie dotacji w trybie określonym w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488, z późn. zm.) lub ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338).

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający formułuje uwagę.

W odniesieniu do części planowanego przedsięwzięcia w zakresie turnieju sportowego na boisku w Gulczu Skład podkreśla, że finansowanie z udziałem środków funduszu sołeckiego zadań o charakterze sportowym jest prawnie dopuszczalne, należy mieć jednak na uwadze, iż środki z funduszu sołeckiego przeznacza się na przedsięwzięcia, które wchodzą w zakres zadań własnych gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy (art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim). Z konstrukcji tego przepisu wynika, że wszystkie warunki określone tym przepisem muszą być spełnione łącznie;

- 3) w rozdziale 92195 zaplanowano wydatki w §” 4220 „Zakup środków żywności” w łącznej wysokości 30.517,55 zł, w związku z organizacją „imprez aktywizacyjnych”, dla mieszkańców poszczególnych sołectw. Ponadto w § 4300 „Zakup usług pozostałych” zaplanowano wydatek w wysokości 3.065,26 zł na zadanie pn. **„Organizacja wyjazdu edukacyjnego dla mieszkańców wsi Gieczynek”**.

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający wskazuje, że fundusz sołecki jest częścią budżetu gminy, co oznacza konieczność przy realizacji przedsięwzięć finansowanych z tego funduszu, stosowania zasad ponoszenia wydatków z budżetu, m.in. zasady określonej w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W ocenie Składu Orzekającego, o ile organizacja wydarzeń (imprez, spotkań, festynów, dożynek) może być zakwalifikowana jako przedsięwzięcie wspierające i upowszechniające ideę samorządową lub przedsięwzięcie z zakresu promocji gminy, czy też upowszechniające kulturę i sport, to ponoszenie kosztów zakupu artykułów spożywczych na taką imprezę budzi wątpliwości. Zadania gminy związane organizowaniem imprez o charakterze kulturalnym,

sportowym itd. mogą być realizowane bez potrzeby generowania wydatków z budżetu gminy o wyżej wskazanym charakterze.

Zakup artykułów żywnościowych ze środków budżetu gminy – funduszu sołeckiego będzie dopuszczalny jedynie wówczas, gdy są one niezbędne do przeprowadzenia imprezy, w ramach której realizowane jest zadanie własne gminy, zgodne z planami jej rozwoju oraz służące poprawie warunków życia mieszkańców.

Z kolei w zakresie organizacji wyjazdu edukacyjnego dla mieszkańców wsi Gieczyniek wskazać należy, że w katalogu zadań gminy określonym w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym nie ma zadań obejmujących organizowanie i finansowanie wycieczek, a także zadania takie nie zostały powierzone samorządowi gminnemu w żadnym innym akcie prawnym. W piśmiennictwie wskazuje się, że realizując ustawowe zadania z zakresu turystyki i rekreacji (o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym) gmina w celu zaspokajania potrzeb jej mieszkańców jest uprawniona i zobowiązana do podejmowania działań dla rozwoju turystyki na danym terenie i rozwoju niezbędnej infrastruktury, dzięki czemu zaspokaja potrzeby jej mieszkańców jako organizatorów turystyki.

Skład Orzekający podkreśla, iż organizowanie wyjazdów i wycieczek turystyczno-krajoznawczych jest zadaniem własnym gminy tylko w przypadku dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043, z późn. zm.) i przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki (Dz. U. z 2018 r. poz. 1055).

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lipca 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 436/19, opubl. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). W uzasadnieniu ww. wyroku Sąd wskazał, że *„Trudno bowiem uznać, by wyjazdy integracyjne członków sołectwa stanowiły zarazem zadanie własne gminy, zwłaszcza zaspokajały w jakikolwiek sposób potrzeby pozostałych członków wspólnoty gminnej, a także służyły poprawie warunków życia mieszkańców i zaspokajały potrzeby tej lokalnej zbiorowości. Integracja mieszkańców sołectwa może być osiągnięta także w inny sposób, chociażby przy okazji promocji gminy. Wyjazdy członków społeczności, w ocenie Sądu, wpływają głównie na rozwój regionów, będących celem podróży, a nie obszaru, z którego wyjazdy się odbywają.”*

Skład Orzekający wskazuje, że ze względu na wysoki poziom ogólności zastosowanego nazewnictwa lub brak wskazania w ramach jakiego zadania własnego gminy, służącego poprawie warunków życia mieszkańców i zgodnego ze strategią rozwoju gminy, wydatki mają być poniesione, niemożliwe jest dokonanie oceny ich zgodności z przepisami zarówno ustawy o funduszu sołeckim, jak i ustawy o finansach publicznych oraz ustawy ustrojowej.

Każdorazowo, wnioskowane do realizacji zadanie, musi być przeanalizowane pod kątem spełnienia warunków z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim i odpowiednio uzasadnione najpierw przez zebranie wiejskie we wniosku z oszacowaniem kosztów przedsięwzięcia, następnie przez Burmistrza przed uwzględnieniem wniosku w budżecie, a wreszcie przez radę miejską włączającą przedsięwzięcie do budżetu gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, organy Gminy powinny przeanalizować, czy wskazane wydatki wiążą się z realizacją zadań Gminy, które mogą być finansowane w ramach funduszu sołeckiego, a także ocenić zasadność ich poniesienia, gdyż jednostka sektora finansów publicznych dysponująca środkami publicznymi, musi mieć jednoznaczne podstawy prawne dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Monika Paczyńska

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