

Uchwała Nr SO.16.4011.190.2025

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 8 grudnia 2025 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Śrem 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: Małgorzata Bekała

Członkowie: Katarzyna Gableta

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 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 Śremu projekcie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2026 rok

**opinię pozytywną z zastrzeżeniem
wyrażonym w pkt II.4. uzasadnienia**

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2026 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi został przedłożony tut. Izbie w celu zaopiniowania w dniu 13 listopada 2025 roku, tj. w terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr 485/XLIII/2023 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, zmienionej uchwałą Nr 164/XVI/2025 z dnia 26 czerwca 2025 r.

Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, art. 214 pkt 1 oraz art. 215 tej ustawy.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

- a) dochody w wysokości 312.902.766,91 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 294.320.345,39 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 18.582.421,52 zł;
- b) wydatki w wysokości 426.235.134,69 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 283.631.780,17 zł,

– wydatki majątkowe w kwocie 142.603.354,52 zł.

2. Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
3. Projektowany deficyt budżetu w wysokości 113.332.367,78 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych w kwocie 441.681,10 zł, przychodami z tytułu wolnych środków w kwocie 97.360.010,00 zł oraz przychodami z tytułu zaciągniętych pożyczek na rynku krajowym w kwocie 15.530.676,68 zł (§ 3 projektu uchwały budżetowej).
4. W projekcie budżetu zaplanowano przychody w łącznej wysokości 119.677.616,94 zł, z tego z tytułu:
 - 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 441.681,10 zł,
 - wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 97.360.010,00 zł,
 - zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 21.875.925,84 zł,a także rozchody w łącznej wysokości 6.345.249,16 zł, z tego z tytułu:
 - wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 5.400.000,00 zł,
 - spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 945.249,16 zł.

Na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2024 r., Skład Orzekający ustalił, że na koniec 2024 roku Gmina Śrem dysponowała niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu w wysokości 12.282.845,76 zł. W budżecie 2025 roku (po zmianach dokonanych uchwałą Nr 204/XX/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 30 października 2025 r.) zostały zaangażowane niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1.342.315,29 zł oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 10.940.530,47 zł. Z powyższego wynika zatem, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina Śrem nie posiada na rachunku bieżącym budżetu niewykorzystanych środków pieniężnych z lat ubiegłych, które nie zostały zaangażowane w finansowanie budżetu 2025 roku, i które mogłaby zaangażować w budżecie roku 2026.

W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej, w odniesieniu do przychodów zaplanowanych w § 905 /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 441.681,10 zł poinformowano, że: „Przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych dotyczą tzw. „opłaty malpkowej” która wpłynęła na rachunek gminy w 2025 roku a zostanie wykorzystana na realizację zadań profilaktycznych w 2026 roku.”.

Skład Orzekający dokonał analizy sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września roku 2025 oraz sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września roku 2025, i na tej

podstawie ustalił, że na dzień 30 września 2025 r. w dz. 756 /Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem/ rozdz. 75618 /Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw/ zostały wykonane dochody w § 0270 /Wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym/ w wysokości 291.681,10 zł i w § 0480 /Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych/ w wysokości 1.237.589,38 zł, natomiast w dz. 851 /Ochrona zdrowia/ zostały wykonane wydatki odpowiednio w rozdz. 85153 /Zwalczanie narkomanii/ w wysokości 8.700,00 zł i w rozdz. 85154 /Przeciwdziałanie alkoholizmowi/ w wysokości 1.187.440,10 zł.

Ponadto Skład Orzekający, na podstawie analizy uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2025 rok (po zmianach dokonanych uchwałą Nr 204/XX/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 30 października 2025 r.), ustalił że w przychodach budżetu roku 2025 w § 905 /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/ zaplanowane zostały niewykorzystane w latach wcześniejszych dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 560.783,07 zł.

Z powyższego wynika zatem, że Gmina Śrem na koniec 2025 roku może dysponować niewykorzystanymi w 2025 roku dochodami z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości pozwalającej na zaangażowanie w budżecie 2026 roku projektowanej kwoty 441.681,10 zł, pod warunkiem że środki te nie zostaną wydatkowane do końca 2025 roku.

W odniesieniu natomiast do przychodów zaplanowanych w § 950 /Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy/ w kwocie 97.360.010,00 zł w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej podano, iż: „Zaplanowane „wolne środki” pochodzić będą z otrzymanych i niewykorzystanych w 2025 roku środków na budowę osiedla mieszkaniowego, środki te zostaną wykorzystane na realizację zadania zaplanowanego na 2026 rok.”.

Skład Orzekający stwierdza, że w projekcie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2026 rok zostały zaplanowane wydatki w dz. 700 /Gospodarka mieszkaniowa/ rozdz. 70007 /Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy/ § 6030 /Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych/ w wysokości 106.565.010,00 zł z przeznaczeniem na wniesienie wkładów do spółki komunalnej Śremskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego na realizację zadania pn. „Budowa osiedla mieszkaniowego przy ul. Farnej w Śremie”. Ponadto przedmiotowe zadanie jest przedsięwzięciem wieloletnim, które ujęto w projektowanym wykazie przedsięwzięć wieloletnich, stanowiącym załącznik Nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem, i dla którego ustalono: łączne nakłady finansowe w wysokości 108.565.010,00 zł, limit wydatków dla roku 2026 w kwocie 106.565.010,00 zł oraz limit zobowiązań w kwocie 97.360.010,00 zł.

Po dokonaniu analizy uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2025 rok (po zmianach dokonanych

uchwałą Nr 204/XX/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 30 października 2025 r.), Skład Orzekający ustalił, że w budżecie roku 2025 zaplanowano wydatki na realizację zadania pn. „Budowa osiedla mieszkaniowego przy ul. Farnej w Śremie” w wysokości 2.000.000,00 zł, natomiast nie zaplanowano dochodów na realizację wymienionego zadania (dz. 700 /Gospodarka mieszkaniowa/ rozdz. 70007 /Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy/) w wysokości odpowiadającej wielkości wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, prognozowanych w projekcie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2026 rok, jak również nie zaplanowano rozchodów z tytułu przelewów na rachunki lokat.

Natomiast na podstawie analizy sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września roku 2025, Skład Orzekający stwierdził, że w dz. 700 /Gospodarka mieszkaniowa/ rozdz. 70007 /Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy/ zarówno nie zaplanowano, jak i nie wykonano (bez planu) dochodów w wysokości odpowiadającej wielkości wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, prognozowanych w projekcie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2026 rok.

W ocenie Składu Orzekającego powyższe stanowi podstawę do sformułowania zastrzeżenia co do możliwości posiadania i planowania w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok przychodów z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że przepisy art. 212 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych zobowiązują do określania w uchwale budżetowej kwoty planowanego deficytu wraz ze źródłami jego pokrycia (pkt 3) oraz planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (pkt 4). Planowane przychody, w tym przeznaczone na sfinansowanie deficytu, muszą być jednak realne.

Ponadto rzeczywisty poziom niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych na koniec 2025 roku będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2025 rok.

5. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem 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 uchwalenia budżetu.
6. Planowane w projekcie budżetu wielkości dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami, dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin, a także subwencji ogólnej oraz wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta, za wyjątkiem wielkości dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami, zaplanowanej w dz. 750 /Administracja publiczna/ rozdz. 75011 /Urzędy wojewódzkie/ w wysokości 706.475,00 zł,

tj. o 3.000,00 zł wyższej niż wielkość wskazana w zawiadomieniu dysponenta (703.475,00 zł).

7. 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.).
8. W postanowieniach projektu uchwały budżetowej lub w załącznikach do projektu uchwały wyodrębniono: dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami oraz wydatki jednostek pomocniczych (sołectw).
9. Zakres proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 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. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok wydatki zapewniają w 2026 roku realizację przedsięwzięć ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
11. 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. Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowane zostały w wysokościach odpowiednio: dochody w rozdz. 90002 – 19.631.882,00 zł (w tym § 0490 – 19.565.124,00 zł) i wydatki w rozdz. 90002 – 19.631.882,00 zł (w tym § 4300 – 18.783.174,00 zł).

III.

Skład Orzekający wskazuje, że w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej wystąpiły niżej wymienione nieprawidłowości:

1. Z załącznika Nr 8 pn. „Fundusz sołecki” do projektu uchwały wynika, że wydatki na doposażenie świetlicy wiejskiej (sołectwo Kaleje) zaplanowano w dz. 900 /Gospodarka komunalna i ochrona środowiska/ rozdz. 90095 /Pozostała działalność/, podczas gdy 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.) przedmiotowe wydatki należało sklasyfikować w dz. 921 /Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego/ rozdz. 92109 /Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby/.
2. W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, że:
 - w dz. 010 /Rolnictwo i łowiectwo/ zaplanowano wydatki na „*usługi i zakup materiałów na organizację imprez środowiskowych – dożynki gminne, turnieje, Dni Pola, itp.*”, które winny zostać sklasyfikowane w dz. 921 /Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego/ rozdz. 92195

/Pozostała działalność/;

- w 700 /Gospodarowanie mieszkaniowym/ zaplanowano wydatki na „*odszkodowania płacone przez gminę właścicielom nieruchomości za nie udostępnienie lokali socjalnych po wyrokach eksmisyjnych i dopłaty do odszkodowania – lokale z prawem do lokalu socjalnego w budynku przy ul. Powstańców Wlkp.*”, które w załączniku Nr 2 pn. „Plan wydatków” do projektu uchwały zostały zaplanowane w rozdz. 70005 /Gospodarka gruntami i nieruchomościami/ zamiast w rozdz. 70007 /Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy/.

3. W uzasadnieniu do projektu uchwały poinformowano m.in., że:

- „*W zakresie wspierania sportu, opracowując plan wydatków kierowano się uchwałą Rady Miejskiej w Śremie Nr 168/XVII/2025 z dnia 07 sierpnia 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania sportu na terenie gminy Śrem.*”;
- „*W zakresie prowadzenia publicznych i niepublicznych przedszkoli i szkół przez osoby fizyczne lub osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego przewidziane są dotacje na podstawie uchwały Nr 105/XI/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2025r. poz. 2981).*”.

Skład Orzekający stwierdza, że do dnia wydania niniejszej opinii ww. uchwały nie zostały przedłożone do nadzoru tut. Izby. Ponadto z treści opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego uchwały Nr 105/XI/2025 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 27 marca 2025 r. wynika, że dotyczy ona zmiany uchwały Nr 352/XXXII/2021 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Małgorzata Bekała

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