

Uchwała Nr SO.9.4011.197.2025

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 9 grudnia 2025 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Rawickiego na 2026 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 5/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 03 lutego 2025 r. w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska

Członkowie: Małgorzata Okrent

Marcin Wydmuch

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. 2025 r. poz. 7) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 poz. 1483) wyraża o przedłożonym przez Zarząd projekcie uchwały budżetowej Powiatu Rawickiego na 2026 rok

opinię pozytywną

z zastrzeżeniem jak w pkt II ust. 2 pkt 1 uzasadnienia

z uwagami jak w pkt I, pkt II ust. 2 pkt 2 oraz w pkt III uzasadnienia.

Uzasadnienie

I.

Zarząd Powiatu w dniu 17 listopada 2025 roku drogą elektroniczną przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt uchwały budżetowej na 2026 r., celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do projektu uchwały oraz materiały informacyjne.

W dniu 26 sierpnia 2010 r. Rada Powiatu Rawickiego podjęła uchwałę Nr XLI/322/2010 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Powiatu Rawickiego (zmieniona uchwałami Nr XXXV/275/17 z dnia 23 listopada 2017 roku oraz Nr VI/56/19 z dnia 28 marca 2019 r.).

Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałami, za wyjątkiem uzasadnienia do projektu w zakresie omówienia przychodów (vide § 4 ust. 2 pkt. 3 ww. uchwały).

Skład Orzekający zauważa, że ww. uchwałą Rada Powiatu Rawickiego w § 4 ust. 2 pkt 3 określiła, iż w uzasadnieniu do projektu uchwały w odniesieniu do przychodów i rozchodów – wymagane jest omówienie źródeł przychodów. Zatem uzasadnienie do projektu uchwały

budżetowej na 2026 rok nie spełnia wymogów § 4 ust. 2 pkt 3 ww. uchwały, co stanowi podstawę do sformułowania uwagi do projektu uchwały budżetowej na 2026 rok.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

- dochody w wysokości 130.399.615,81 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 117.468.794,75 zł, oraz dochody majątkowe w wysokości 12.930.821,06 zł,
- wydatki w wysokości 141.772.185,60 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 116.490.062,77 zł, oraz wydatki majątkowe w wysokości 25.282.122,83 zł.

Deficyt budżetu w kwocie 11.372.569,79 zł planuje się sfinansować „przychodami z zaciągniętych kredytów na rynku krajowym, przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, które wynikają z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, przychodami z tytułu przelewów dokonanych z lokat z lat ubiegłych”.

W postanowieniach projektu uchwały wykazano łączną kwotę przychodów – 12.472.569,79 zł (§ 3 ust. 2) i łączną kwotę rozchodów - 1.100.000,00 zł (§ 3 ust. 3).

W załączniku Nr 10 do projektu uchwały pn. „Plan przychodów i rozchodów budżetu powiatu na 2026 r.” przychody budżetu w kwocie 12.472.569,79 zł zaplanowano 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 2.272.569,79 zł.
- zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 2.300.000,00 zł,
- przelewów dokonanych z lokat z lat ubiegłych (§ 954) w kwocie 7.900.000,00 zł.

Rozchody budżetu zaplanowano w kwocie 1.100.000,00 zł z tytułu :

- wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 400.000,00 zł;
- spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 700.000,00 zł.

2. W odniesieniu do planowanych przychodów, Skład Orzekający ustalił, co następuje.

- 1) przychody 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 2.272.569,79 zł.

W uchwale budżetowej na rok 2025 (po zmianach wprowadzonych uchwałą nr XX/125/25 z dnia 27 listopada 2025 r.) zaplanowano dochody z tytułu środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 3.099.833,03 zł (dział 600 rozdział 60014 § 6290). Powyższe środki w uchwale budżetowej przeznaczono na realizację n.w. zadań w dziale 600 „Transport i łączność” rozdz. 60014 „Drogi publiczne powiatowe” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”) w kwocie 9.214.145,87 zł z czego kwota 3.099.833,03 zł stanowi wydatki finansowane środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, tj.:

- „Rozbudowa drogi powiatowej nr 5478P Golina Wielka - Miejska Górka, od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 434 w m. Anopol do skrzyżowania z drogą krajową nr 36 w m. Miejska Górka” wartość zadania w 2025 roku 3.905.496,13 zł (w tym 2.269.569,78 zł z tytułu Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg).
- „Przebudowa drogi powiatowej nr 5490P Pakosław – Białykał, odcinek Sowy” wartość zadania w 2025 roku 1.395.073,33 zł (w tym 830.263,25 zł z tytułu Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg).

W uzasadnieniu do projektu (str. 18) wskazano, że *„planowane przychody 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 pochodzą z „Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 2 272 569,79 zł, zgodnie z umową z Wojewodą Wielkopolskim Nr 13.30/25 (101/25) z dnia 20.03.2025 r. wraz z aneksem na rozbudowę drogi powiatowej nr 5478P Golina Wielka-Miejska Górka, od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 434 w m. Anopol do skrzyżowania z drogą krajową nr 36 w m. Miejska Górka”.*

Zauważyć zatem należy, iż otrzymane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg środki w kwocie 3.099.833,03 zł w całości przeznaczono na wydatki w uchwale budżetowej na 2025 rok (2.269.569,78 zł + 830.263,25 zł=3.099.833,03 zł). Zatem brak jest podstaw do planowania w kolejnym roku budżetowym 2026 przychodów z tytułu niewykorzystanych środków z tego tytułu i wykazywania ich jako źródło sfinansowania deficytu budżetu. Zatem należy wskazać, iż wskazano nierealne źródło finansowania deficytu roku 2026.

Skład Orzekający wskazuje, iż na dzień wydania niniejszej opinii ze sprawozdania Rb-NDS oraz uchwały budżetowej na rok 2025 (po zmianach) wynika, iż Powiat ma możliwość zaangażowania w budżecie roku 2026 przychodów z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych ale tylko w kwocie 22.074,75 zł oraz nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 5.647.392,15 zł.

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający uznał, że nie było podstaw do planowania w projekcie uchwały budżetowej na 2026 r. przychodów 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 2.272.569,79 zł i wykazywania tych przychodów jako źródła sfinansowania deficytu, co stanowi podstawę do sformułowania zastrzeżenia do opiniowanego projektu uchwały budżetowej.

Skład Orzekający wskazuje także, że przepis art. 212 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje do określania w uchwale budżetowej planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Planowane przychody muszą być jednak realne.

2) Przychody w § 954 „przelewy dokonane z lokat z lat ubiegłych” w kwocie 7.900.000,00 zł.

W uchwale budżetowej na 2025 rok (po zmianie wprowadzonej uchwałą Nr XIX/123/25 z dnia 30 października 2025 r.) zaplanowano w rozchodach budżetu, rozchody w § 994 „Przelewy na rachunki lokat” w kwocie 7.900.000,00 zł. W uzasadnieniu do tej uchwały nie wskazano z jakich środków utworzono rozchody w § 994 „Przelewy na rachunki lokat”.

W projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok Powiatu Rawickiego zaplanowano przychody w § 954 „przelewy dokonane z lokat z lat ubiegłych” w kwocie 7.900.000,00 zł.

W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej na 2026 rok nie wyjaśniono z jakich środków utworzono w roku 2025 rozchody w § 994 „Przelewy na rachunki lokat” oraz w roku 2026 przychody w § 954 „przelewy dokonane z lokat z lat ubiegłych” w kwocie 7.900.000,00 zł oraz jakie zadanie planuje się finansować tymi środkami.

W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września 2025 roku Powiat Rawicki nie wykazał wykonania zarówno w przychodach w wierszu D181. „środki z lokat dokonanych w latach ubiegłych” jak i w rozchodach w pozycji D231. „lokaty na okres wykraczający poza rok budżetowy”.

Skład Orzekający stwierdza, że wg stanu na dzień wydania niniejszej opinii w uchwale budżetowej na 2025 rok – w rozchodach budżetu - zostały zaplanowane rozchody w § 994 „Przelewy na rachunki lokat”. Zatem został spełniony podstawowy wymóg dla planowania w projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok przychodów w § 954 „Przelewy dokonane z lokat z lat ubiegłych” w kwocie 7.900.000,00 zł i wykazywania tych przychodów jako źródła sfinansowania deficytu, jednak nie wyjaśniono z jakich środków je utworzono.

W związku z powyższym, Skład Orzekający wskazuje, że uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej, w odniesieniu do przychodów planowanych w projekcie uchwały budżetowej na 2026 (w tym w odniesieniu do przychodów w § 954 „Przelewy dokonane z lokat z lat ubiegłych” w kwocie 7.900.000,00 zł), nie spełnia wymogów § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr XLI/322/2010 Rady Powiatu Rawickiego z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały

budżetowej Powiatu Rawickiego (zmienionej uchwałami Nr XXXV/275/17 z dnia 23 listopada 2017 roku oraz Nr VI/56/19 z dnia 28 marca 2019 r.).

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt. 3 ww. uchwały do projektu budżetu dołącza się uzasadnienie projektu budżetu, które w odniesieniu do przychodów budżetu winno zawierać – omówienie źródeł przychodów oraz planowanych do spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek z lat poprzednich. Zatem obowiązek przedstawienia takiej informacji został wyraźnie określony ww. uchwale Rady przyjmującej procedurę prac nad projektem budżetu, podjętej na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten upoważnia Radę do określenia szczegółowego zakresu uzasadnienia i materiałów informacyjnych, jakie ma przedkładać organ wykonawczy wraz z projektem uchwały budżetowej. Skoro uchwała Rady nakłada obowiązek przedstawienia w uzasadnieniu omówienia przychodów, to ich pominięcie w przedstawionym materiale stanowi niespełnienie wymagań formalnych projektu oraz utrudnia prawidłową ocenę projektu uchwały budżetowej Powiatu na 2026 rok.

W związku z powyższym, Skład Orzekający czyni uwagę ze względu na brak wyjaśnień w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej, w odniesieniu do planowanych przychodów, co wykazano powyżej.

3. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerwy celowej mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń za wyjątkiem wskazanym w pkt III uzasadnienia.
5. Dochody i wydatki zaplanowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W dochodach i wydatkach budżetowych wyodrębniono dochody i wydatki: bieżące oraz majątkowe. Zatem spełnione zostały wymogi wynikające z art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych.
6. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na rok 2026 oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rawickiego na lata 2026-2037 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. W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej, za wyjątkiem

omówienia przychodów (vide § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr XLI/322/2010 Rady Powiatu Rawickiego z dnia 26 sierpnia 2010 r. ze zm.).

8. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2026 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Rawickiego na lata 2026-2037.
9. Postanowieniem § 9 części normatywnej projektu uchwały budżetowej na 2026 rok wyodrębniono załącznik Nr 15 „Wydatki na finansowanie zadań związanych z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu”, w którym zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 669.763,00 zł. W myśl art. 41b ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) z budżetu powiatu, w wysokości nie mniejszej niż uzyskana w roku poprzednim kwota wpływów, o których mowa w ust. 2 art. 41b ustawy są finansowane zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu. A zatem na podstawie przepisu art. 41b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w uchwałach budżetowych powiatów wyodrębnieniu podlegają wydatki na zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu, w wysokości nie mniejszej niż uzyskana w roku poprzednim kwota wpływów z udostępniania map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu. W uchwale budżetowej Powiatu Rawickiego na rok 2025 po zmianach – (uchwała Nr XX/125/25 z dnia 27 listopada 2025 r.) w rozdziale 71012 – „Zadania z zakresu geodezji i kartografii” w § 083 – „Wpływy z usług” zaplanowane zostały dochody w kwocie 600.000,00 zł, które – jak wynika ze sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2025 – na dzień 30 września 2025 r. zostały wykonane w kwocie 605.786,77 zł.

Zatem poziom planowanych wydatków na zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu spełnia wymogi przepisu art. 41b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

III.

Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości występujące w projekcie:

1. W części normatywnej projektu uchwały w § 11 pkt 2 zawarto upoważnienie dla organu

wykonawczego do „*dokonywania zmian w budżecie planu wydatków: na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, dotacji oraz na zadania majątkowe w ramach działu*”.

Zakres uprawnień do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy został ustalony w art. 257 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż: „W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

- 1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych,
- 2) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej,
- 3) 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,
- 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego”.

Ustawowe uprawnienia organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie mogą być dodatkowo rozszerzone przez organ stanowiący na podstawie przepisu art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami”.

Skład Orzekający wskazuje jednak, że projektowane upoważnienie dla zarządu do *dokonywania zmian w budżecie planu wydatków: dotacji*, skutkuje przekazaniem uprawnień dla organu wykonawczego do wprowadzania zmian w zakresie wszystkich dotacji, także tych dla których ustawodawca przypisał wyłączną kompetencję dla organu stanowiącego (np. plan wydatków na pomoc finansową udzielaną w formie dotacji celowej, plan dotacji dla instytucji kultury czy na ochronę zabytków).

2. W § 12 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Zarządu Powiatu o treści „*Ustala się kwotę 3.000.000,00 zł, do której Zarząd Powiatu może samodzielnie zaciągać zobowiązania*”.

Stosownie do przepisu art. 12 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684.) do wyłącznej właściwości rady powiatu należy określanie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Suma to wynik dodawania i w tym przypadku oznacza, że łączna wartość wszystkich samodzielnie zaciąganych przez Zarząd zobowiązań nie może przekroczyć górnej granicy określonej w uchwale

budżetowej. Wyrażenia „kwota” i „suma” nie są pojęciami tożsamymi i nie należy ich używać zamiennie. Z powyższego wynika, że postanowienie § 12 części normatywnej projektu uchwały narusza przepis art. 12 pkt 9 ustawy o samorządzie powiatowym.

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

**Przewodnicząca
Składu Orzekającego**

Danuta Szczepańska

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