

Uchwała Nr SO-11.4011.171.2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 5 grudnia 2025 r.

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

Skład Orzekający wyznaczony Zarządzeniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr 5/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 lutego 2025 r., w osobach:

Przewodnicząca: Małgorzata Okrent
Członkowie: Małgorzata Lisowska
Marcin Wydmuch

działając na podstawie przepisów 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 Zarząd projekcie uchwały budżetowej Powiatu Krotoszyńskiego na 2026 rok

opinię pozytywną z uwagami jak w pkt II.1 oraz pkt III.

UZASADNIENIE

I.

Zarząd Powiatu w dniu 14 listopada 2025 roku drogą elektroniczną przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt uchwały budżetowej na 2026 rok, celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do projektu uchwały oraz materiały informacyjne.

W dniu 31 sierpnia 2018 roku Rada Powiatu Krotoszyńskiego podjęła uchwałę Nr LI/319/18 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym ww. uchwałą, za wyjątkiem § 4 ust. 4 pkt 7.

II.

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

- a) dochody w wysokości 187.395.703,69 zł, w tym:
 - dochody bieżące w kwocie 175.460.891,41 zł
 - dochody majątkowe w kwocie 11.934.812,28 zł
- b) wydatki w wysokości 190.161.029,74 zł, w tym:
 - wydatki bieżące 169.176.401,04 zł

- wydatki majątkowe 20.984.628,70 zł.

Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o 6.284.490,37 zł, a zatem spełniony został wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zakładany deficyt budżetu, rozumiany jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami, wynosi zatem 2.765.326,05 zł. W postanowieniach § 3 ust. 1 projekt uchwały budżetowej wskazano źródła sfinansowania deficytu: „*Deficyt budżetowy roku 2026 wyniesie 2.765.326,05 zł i będzie pokryty wolnymi przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym*”.

W ocenie Składu Orzekającego użyto błędnego określenia na źródło sfinansowania deficytu. Skład Orzekający w tym zakresie formułuje uwagę.

Z dołączonego do projektu uchwały budżetowej Powiatu Krotoszyńskiego uzasadnienia (str. 17) wynika, że „*Na pokrycie deficytu zaplanowano zaciągnięcie pożyczki*”. Z kolei, z załącznika Nr 1 do uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej (poz. 4.1.1) wynika, że deficyt budżetu w całości zostanie sfinansowany przychodami z zaciągniętych przychodów zwrotnych. Należało zatem jednoznacznie wskazać, że deficyt budżetu będzie pokryty przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym, z pominięciem wyrażenia „wolnymi”. Użyte wyrażenie „*wolnymi przychodami*” mogłoby sugerować, że źródłem sfinansowania deficytu będą także przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W załączniku Nr 3 do projektu uchwały budżetowej pn. „Przychody i rozchody 2026 roku” przewidziano przychody w łącznej kwocie 6.100.000,00 zł, na które składają się:

- przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 5.000.000,00zł
- wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 1.000.000,00 zł.

Na rozchody budżetu w wysokości 3.334.673,95 zł składają się:

- wykup papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 1.700.000,00 zł,
- spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 1.634.673,95 zł.

Z rozliczenia finansowego za 2024 rok, na podstawie bilansu z wykonania budżetu sporządzonego na dzień 31.12.2024 r. wynika, że Jednostka posiadała do dyspozycji środki w wysokości 16.880.560,46 zł. Z kolei, ze sprawozdania Rb-NDS – „Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2025” wynika, że na kwotę 16.880.560,46 zł składają się niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w wysokości 920.312,62 zł oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w wysokości 15.960.247,84 zł. Z uchwały budżetowej na 2025 rok (ostania zmiana: uchwała Rady Powiatu Krotoszyńskiego Nr XXII/142/25 z dnia 31 października 2025 r.) wynika, że do przychodów budżetu 2025 roku zaangażowano niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w całości, to jest w kwocie 920.312,62 zł oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 14.690.247,84 zł. Zatem do dyspozycji Jednostki pozostały wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w wysokości 1.270.000,00 zł. Jednostka ma tym samym możliwość planowania

przychodów z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 1.000.000,00 zł w przychodach 2026 roku.

2. W ocenie Składu Orzekającego budżet Powiatu po stronie dochodów obejmuje podstawowe źródła dochodów własnych, w tym także dochody pochodzące z gospodarki majątkiem powiatu. W ramach planowanych wydatków zabezpieczono realizację ustawowych zadań obowiązkowych przez jednostki organizacyjne Powiatu oraz powiatowe służby, inspekcje i straże.
3. Planowane dochody z tytułu: dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat, subwencji oraz udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.
4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i 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.).
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych.

III.

Ponadto, Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości i w poniższym zakresie formułuje uwagi:

1. W treści normatywnej projektu uchwały budżetowej stwierdzono:
 - w § 1 ust. 1 pkt 4 postanowiono, że na ogólną kwotę dochodów składają się m.in.: „*dotacje i środki zewnętrzne na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2.094.632,62 zł”* zamiast 2.750.911,47 zł, jak wynika z załącznika Nr 1 do projektu uchwały budżetowej pn. „Dochody budżetu 2026 roku” (suma §§: 2001, 2057, 2059, 6207),
 - w § 2 ust. 1 pkt 4 postanowiono, że na ogólną kwotę wydatków składają się m.in.: „*wydatki na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2.807.990,24 zł”* zamiast 2.290.926,95 zł jak wynika z załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej pn. „Wydatki budżetu 2026 roku”.
2. Analiza załącznika Nr 7 do projektu uchwały budżetowej pn. „Wydatki majątkowe 2026 rok” wykazała, że zawiera on tabelaryczne zestawienie wydatków majątkowych w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej. Z kolei, z postanowień § 4 ust. 4 pkt 7 uchwały Nr LI/319/18 Rady Powiatu Krotoszyńskiego z dnia 31 sierpnia 2018 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wynika, że w załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujmuje się m.in. „*wykaz wydatków majątkowych*”, co oznacza, że w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej należało

imiennie wymienić planowane do realizacji w 2026 roku zadania majątkowe. W zaprezentowanej formie „Wydatki majątkowe” stanowią powielenie załącznika Nr 2, ograniczonego do wydatków majątkowych.

Skład Orzekający zapoznał się dodatkowo z danymi przekazanymi pomocniczo w systemie elektronicznym BeSTi@, gdzie załącznik „Wydatki inwestycyjne” zawiera imienny wykaz planowanych wydatków majątkowych. Skład Orzekający wskazuje, że dla spełnienia wymogów uchwały Nr LI/319/18 Rady Powiatu Krotoszyńskiego z dnia 31 sierpnia 2018 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, w takiej formie należało przedłożyć załącznik Nr 7 wraz z projektem uchwały budżetowej na 2026 rok.

3. W dniu 26 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu Krotoszyńskiego podjęła uchwałę Nr XX/126/25 w sprawie udzielenia pomocy finansowej Województwu Wielkopolskiemu. Z postanowień uchwały wynika, że pomoc zostanie udzielona z przeznaczeniem na realizację zadania pn.: „Wzmocnienie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w miejskim obszarze funkcjonalnym ośrodka regionalnego – Aglomeracja Kalisko-Ostrowska poprzez zwiększenie liczby połączeń kolejowych – dofinansowanie Kalisko-Ostrowskiej Kolei Aglomeracyjnej” oraz będzie udzielana w latach 2026-2030. Dla 2026 roku zaplanowano pomoc w wysokości 146.360,00 zł. Z analizy załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej i informacji zawartych w uzasadnieniu na str. 12 wynika, że wydatek na wskazane wyżej zadanie zaplanowano w dziale 600 – „Transport i łączność”, rozdziale 60095 – „Pozostała działalność”, § 2330 – „Dotacja celowa przekazana do samorządu województwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”. W ocenie Składu Orzekającego opisywaną pomoc finansową należało zaplanować w: dziale 600, rozdziale 60001 – „Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe”, § 2710 – „Dotacja celowe na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących”. Opisywany wydatek w załączniku Nr 9 do projektu pn. „Dotacje udzielane z budżetu 2026 roku” wykazano natomiast w dziale 600, rozdziale 60095, § 6300 – „Dotacja celowa z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”, to jest niespójnie z załącznikiem Nr 2.
4. Z załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej wynika, że Powiat przewiduje udzielenie dotacji celowej na pomoc finansową w dziale 750 – „Administracja publiczna”, rozdziale 75020 – „Starostwo powiatowe”, § 6300 – „Dotacja celowa z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych tych jednostek” w kwocie 1.589.096,44 zł. Z dołączonego uzasadnienia nie wynika jakiej jednostce samorządu terytorialnego i na jakie zadanie pomoc finansowa zostanie udzielona. Z przesłanego pomocniczo w systemie BeSTi@ załącznika „Wydatki inwestycyjne” wynika, że jest to „Dotacja celowa na pomoc finansową dla Miasta i Gminy Krotoszyn na realizację zadania „Budowa, przebudowa i rozbudowa sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej na ulicach Langiewicza, Rawickiej i Zacisze w Krotoszynie””, którą wykazano w dziale 750 – „Administracja publiczna”, rozdziale 75020 – „Starostwa powiatowe”, § 6300. W ocenie Składu Orzekającego, zasadne jest zastosowanie klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział) adekwatnej do

zakresu realizowanego zadania. Ponadto, Skład Orzekający przypomina o podjęciu stosownej uchwały, przed przekazaniem dotacji celowej w formie pomocy finansowej.

5. Z analizy załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej wynika, że wydatki na projekty z udziałem środków unijnych Powiat przewiduje w następujących działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

- dział 710, rozdział 71012 – 1.074.140,55 zł, z tego wydatki bieżące 778.940,55 zł oraz wydatki majątkowe 295.200,00 zł,
- dział 801, rozdział 80195 – 702.847,72 zł (wydatki bieżące),
- dział 855, rozdział 85508 – 502.430,00 zł (wydatki bieżące).

Z kolei, analiza załącznika Nr 8 do projektu uchwały budżetowej pn. „Wydatki na projekty z udziałem środków unijnych w 2026 roku” wykazała, że Powiat realizuje następujące projekty finansowane środkami unijnymi:

- „Czas na staż – poprawa jakości kształcenia zawodowego ZSP nr 2”, rozdział 80195, plan 307.601,00 zł,
- „Erasmus + „ZSP nr 1 w Krotoszynie- My w Europie””, rozdział 80195, plan 406.485,40 zł,
- „Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej”, rozdział 85508, plan 502.700,00 zł,
- „Podniesienie jakości danych sieci uzbrojenia terenu, w tym wdrożenie przez służbę geodezyjną i kartograficzną Powiatu Krotoszyńskiego nowych, innowacyjnych e-usług wspartych przez model 3D danych GESUT i zobrazowania terenu”, rozdział 71012, plan 778.940,55 zł.

Z rachunkowego wyliczenia wynika, że w załączniku Nr 8, w rozdziale 80195 suma wydatków wynosi 714.086,64 zł. Tym samym w załączniku Nr 8 wydatki projektowane w rozdziałach 80195 i 85508 zostały wykazane niespójnie z załącznikiem Nr 2, to jest zawyżone o 11.238,92 zł (rozdział 80195) i 270,00 zł (rozdział 85508). Powyższe oznacza, że budżet nie zabezpiecza finansowej realizacji projektów finansowanych środkami unijnymi w rozdziałach 80195 i 85508. Jednocześnie w załączniku Nr 8 wykazano tylko wydatki bieżące, pomijając wydatki majątkowe.

Skład Orzekający wskazuje, że jedną z podstawowych zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), dotyczących uchwalania budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest zasada jedności i spójności budżetu. Wyraża się ona m.in. tym, że postanowienia zawarte w treści budżetu muszą być zgodne z treścią załączników, jak i postanowienia zawarte w załącznikach muszą być wewnętrznie spójne. Zatem brak zgodności pomiędzy postanowieniami i załącznikami jak również pomiędzy załącznikami do badanej uchwały narusza ww. zasadę.

Wykazane projekty są przedsięwzięciami wieloletnimi, dla których limity wydatków na 2026 rok są zgodne z kwotami wykazanymi w załączniku Nr 8. Zatem:

- dla przedsięwzięcia pod poz. 1.1.1.1 „Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej – ograniczenie ilości dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych” limit wydatków wynosi 502.700,00 zł natomiast plan wydatków w rozdziale 85508 – „Rodziny zastępcze”, paragrafy wydatków bieżących z czwartą

cyfrą „7” i „9” wynoszą 502.430,00 zł – są niższe o 270,00 zł, zatem projekt uchwały budżetowej nie zapewnia środków finansowych na realizację zadania w pełnej wysokości,

- dla przedsięwzięcia pod poz. 1.1.1.3 „Erasmus+ „ZSP nr 1 w Krotoszynie – My w Europie 2026” – poprawa jakości edukacji” limit wydatków wynosi 406.485,40 zł,
- dla przedsięwzięcia pod poz. 1.1.1.4 „Czas na staż – poprawa jakości kształcenia zawodowego” limit wydatków wynosi 307.601,00 zł.

Suma limitów wydatków na przedsięwzięcia pod poz. 1.1.1.3 i 1.1.1.4 wynosi 714.086,64 zł. Wydatki na wskazane dwa przedsięwzięcia są planowane w rozdziale 80195 – „Pozostała działalność”, gdzie suma wydatków bieżących z czwartą cyfrą inną niż „0” wynosi 702.847,72 zł, zatem na jedno z przedsięwzięć bądź też na obydwa zadania projekt uchwały budżetowej nie zapewnia środków finansowych. Powyższe stanowi naruszenie art. 231 ustawy o finansach publicznych.

6. Analiza załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej i Nr 10 do projektu uchwały budżetowej pn. „Dochody i wydatki związane z ochroną środowiska w 2026 roku” w części dotyczącej wydatków wykazała, że w dziale 900, rozdziale 90095, § 4300 – „Zakup usług pozostałych” wykazano kwotę 299.000,00 zł, to jest zgodnie z wysokością projektowanych dochodów związanych z ochroną środowiska. Skład Orzekający wskazuje, że w załączniku Nr 2 projektowane wydatki w dziale 900, rozdziale 90095, § 4300 wynoszą 25.000,00 zł. Wystąpiła zatem niespójność pomiędzy załącznikami. W zaistniałej sytuacji należy wskazać wydatki w innych podziałkach klasyfikacji budżetowej, które zostaną sfinansowane z dochodów związanych z ochroną środowiska.

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

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Małgorzata Okrent

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