

Uchwała Nr 19/P/2025
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 12 grudnia 2025 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Nakielskiego na 2026 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) oraz Zarządzenia Nr 9/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

Przewodniczący:

Krzysztof Olczak

Członkowie:

Michał Salek

Andrzej Tatkowski

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** projekt uchwały budżetowej Powiatu Nakielskiego na 2026 r.

U z a s a d n i e

Zarząd Powiatu Nakielskiego, spełniając wymóg art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), określanej dalej jako ustawa, przekazał w dniu 17 listopada 2025 r. (poniedziałek) do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Powiatu Nakielskiego na 2026 r. Skład Orzekający, dokonując oceny przedłożonego projektu, przeanalizował również projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu, przesłany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy, uwzględniając między innymi relację, o której mowa w art. 243 ustawy.

Po analizie wskazanych wyżej dokumentów Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

1. łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości 181 874 418,98 zł, z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących w wysokości 167 676 110,86 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości 14 198 308,12 zł,

2. łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości 212 356 319,63 zł, z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości 172 773 910,85 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości 39 582 408,78 zł,
3. wynik finansowy ze wskazaniem źródeł pokrycia planowanego deficytu,
4. łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
5. limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Zarząd zaproponował przyjęcie budżetu z deficytem w kwocie 30 481 900,65 zł. Jako źródła pokrycia planowanego deficytu wskazano przychody z tytułu:

- sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 20 000 000,00 zł,
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 2 156 589,18 zł,
- 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 31 382,18 zł,
- niewykorzystanych środków pieniężnych wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 5 929,29 zł,
- przelewów z lokat dokonanych w latach ubiegłych w kwocie 8 288 000,00 zł.

Zaplanowane przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 20 000 000,00 zł są zgodne określonym w projekcie uchwały budżetowej limitem zobowiązań zaciąganych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy i wraz z zaplanowanymi przychodami z tytułu wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w łącznej kwocie 5 096 927,18 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. pkt 8 ustawy w łącznej kwocie 37 311,47 zł oraz zaplanowanymi przelewami z lokat z lat ubiegłych w kwocie 8 288 000,00 zł zapewnić mają sfinansowanie planowanego deficytu oraz planowanych rozchodów roku 2026.

Zaplanowane w łącznej kwocie 2 940 338,00 zł rozchody budżetu dotyczą spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów.

Skład Orzekający wyraża zastrzeżenie dotyczące ujęcia w planie przychodów środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych. Przychody te nie są kategorią, której wysokość można dowolnie zaplanować, gdyż ich kwota możliwa do zaangażowania w budżecie musi znajdować pokrycie w uprzednio dokonanych przelewach na rachunki lokat, czego w niniejszym przypadku Skład Orzekający nie stwierdził. W związku z powyższym, wskazana w projekcie budżetu kwota środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych będzie mogła stanowić źródło przychodów budżetu na rok 2026 wyłącznie w przypadku uprzedniego dokonania przelewów na rachunki lokat, przed upływem roku 2025.

Zgodnie z art. 242 ust. 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane

dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy, przy czym zgodnie z treścią art. 296a ust. 1 ustawy w latach 2026-2029 dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Skład Orzekający zauważa, że planowana różnica między dochodami, a wydatkami bieżącymi jest ujemna i wynosi -5 097 799,99 zł. Po uwzględnieniu ww. przychodów planowana nadwyżka operacyjna wynosi 8 324 438,66 zł.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Na finansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej Powiat planuje na 2026 rok dochody w kwocie 4 538 703,98 zł. Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków zaplanowano w kwocie 2 460 944,63 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę na rozbieżność między załącznikiem nr 1 do projektu pt. „Dochody Powiatu Nakielskiego na 2026 rok”, a załącznikiem nr 2 pt. „Wydatki Powiatu Nakielskiego na 2026 rok”. W załączniku nr 1 wykazano plan dochodów z klasyfikacją działu 630, rozdziału 63095, § 6257 – dotacja celowa w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jst, w kwocie 2 482 153,12 zł. Jednocześnie po stronie wydatkowej, w załączniku nr 2, w klasyfikacji działu 630, rozdziału 63095 nie występują wydatki finansowane środkami europejskimi (czwarta cyfra paragrafu – „7”). Jak wynika z załączonego do projektu wykazu zadań inwestycyjnych, powyższe dochody i wydatki dotyczą przedsięwzięcia pn. „Park nad Notecią”, współfinansowanego ze środków UE.

W projekcie zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 400,00 zł.

Z załączonego do projektu uchwały budżetowej wykazu zadań inwestycyjnych (załącznik nr 6) wynika, że wydatki inwestycyjne w wysokości 39 582 408,78 zł, stanowiące 18,6% ogółu wydatków zaplanowanych na 2026 rok, w 50,5% sfinansowane zostaną wyemitowanymi obligacjami.

Skład Orzekający zwraca uwagę na następujące rozbieżności załącznika nr 6 pt. „Zadania inwestycyjne Powiatu Nakielskiego w 2026 roku” z załącznikiem nr 2 pt. „Wydatki Powiatu Nakielskiego na 2026 rok”:

- *w rozdziale 63095 załącznika nr 6 ujęto zadanie pn. „Park nad Notecią” z klasyfikacją § 6057 oraz § 6059 i kwotą łączną na 2026 r. w wysokości 3 720 225,78 zł. Paragrafy z czwartą cyfrą „7” oraz „9” nie występują w ww. rozdziale załącznika nr 2;*
- *w rozdziale 71012 załącznika nr 6 ujęto zadanie pn. „Infostrada Kujaw i Pomorza 3.0” z klasyfikacją § 6060 oraz planem wydatków na 2026 r. w wysokości 315 423,00 zł, zaś w ww. rozdziale załącznika nr 2 wyszczególniono § 6067 na kwotę 205 025,00 zł oraz § 6069 na kwotę 110 398,00 zł (łącznie 315 423,00 zł);*
- *w rozdziale 75020 załącznika nr 6 ujęto zadanie pn. „Rewitalizacja budynku głównego Starostwa Powiatowego wraz z otoczeniem” z klasyfikacją § 6050 oraz § 6370 i kwotą łączną na 2026 r. w wysokości 300 000,00 zł. W ww. rozdziale załącznika nr 2 § 6370 nie występuje;*

- w rozdziale 80120 załącznika nr 6 ujęto zadanie pn. „Adaptacja pomieszczeń strychowych na cele dydaktyczne I L.O. im. S. Wyspiańskiego w Szubinie” z klasyfikacją § 6050 oraz § 6370 i łączną kwotą planowanych na 2026 r. wydatków w wysokości 2 125 000,00 zł. W ww. rozdziale załącznika nr 2 § 6050 nie występuje;
- w poz. 39 załącznika nr 6 ujęto zadanie pn. „Modernizacja infrastruktury oświatowej na terenie Powiatu Nakielskiego” z klasyfikacją rozdziału 80120, § 6050 oraz planem wydatków w kwocie 200 000,00 zł. W ww. rozdziale załącznika nr 2 § 6050 nie występuje. Wydatek z § 6050 na kwotę 200 000,00 zł występuje w załączniku nr 2 z klasyfikacją rozdziału 80195.

Zaplanowana rezerwa ogólna w kwocie 229 000,00 zł mieści się w ustawowo określonej relacji od 0,1% do 1% planowanych wydatków ogółem budżetu.

W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zaplanowana w projekcie budżetu Powiatu Nakielskiego kwota rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości 213 000,00 zł jest niższa niż 0,5% ww. wydatków, co stanowi naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

Ponadto, w projekcie zaplanowano rezerwę celową na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 400 000,00 zł. Suma zaplanowanych rezerw celowych mieści się w ustawowej relacji do 5% wydatków ogółem budżetu.

Skład Orzekający zwraca uwagę na treść załącznika nr 8 pt. „Dochody i wydatki związane z realizacją zadań własnych Powiatu Nakielskiego w 2026 roku”, w którym nie wykazano dochodu z klasyfikacją rozdziału 60014 § 6430 – „dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu” na kwotę 1 750 000,00 zł oraz wydatków finansowanych wskazaną dotacją, mimo zaplanowania ww. dotacji w załączniku nr 1 pt. „Dochody Powiatu Nakielskiego na 2026 rok”.

Zestawienie kwot dotacji planowanych do udzielenia z budżetu Powiatu w 2026 roku sporządzono w oparciu o wymogi art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza tego sektora, z wyodrębnieniem dotacji celowych i podmiotowych. Skład Orzekający zwraca uwagę na wykazanie w tabeli dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych załącznika nr 10 dotacji na kwotę 20 000,00 zł z klasyfikacją rozdziału 92120 § 2730, tj. dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych, przekazane jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych.

Na mocy art. 42 ust. 2 ustawy w budżecie na 2026 rok przewiduje się finansowanie określonych zadań dochodami pochodzącymi z konkretnych źródeł. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody z tytułu środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 77 000,00 zł, które przeznacza się na sfinansowanie zadań Powiatu w zakresie ochrony środowiska, co przedstawiono w załączniku nr 9 do projektu.

W projekcie przewidziano udzielenie upoważnień dla Zarządu wynikających z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania kredytów i emisji obligacji do wysokości limitów zobowiązań określonych w § 12 projektu uchwały. Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla Zarządu do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w zakresie wydatków majątkowych. Na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 4 ustawy zaproponowano upoważnienie Zarządu do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu, zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu oraz związanych ze zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich. Na podstawie art. 264 ust. 3 ustawy zawarto upoważnienie dla Zarządu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu Powiatu.

Projekt nie przewiduje udzielenia upoważnień wynikających z art. 111 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.).

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i zapis dotyczący jej wejścia w życie są zgodne z obowiązującymi przepisami.

Skład Orzekający wyraża zastrzeżenie, że z przedłożonego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Nakielskiego wynika, że w latach 2032-2034 oraz 2039-2040 relacja określająca limit spłaty zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy, obliczona w oparciu o plan 3. kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy, jest bliska granicy spełnienia. Dopuszczalny wskaźnik spłaty:

- dla roku 2032 wynosi 2,61%, przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 2,55%,
- **dla roku 2033 wynosi 2,80% i jest równy wskaźnikowi planowanej spłaty,**
- dla roku 2034 wynosi 3,57% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 3,01%,
- dla roku 2039 wynosi 2,99% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 2,37%,
- dla roku 2040 wynosi 2,89% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 2,31%.

Dopuszczalny wskaźnik spłaty liczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy jest tożsamy z planowanym wskaźnikiem spłaty liczonym w oparciu o plan 3. kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy dla lat 2033-2034 oraz 2039-2040, a dla roku 2032 niższy o 0,03% i wynosi 2,58%.

W związku z powyższym realizacja budżetu roku 2026 oraz przyszłych lat, przy planowanych do zaciągnięcia w 2026 r. zobowiązaniach zwrotnych na kwotę 20 000 000,00 zł będzie wymagała bieżącego, ścisłego monitorowania dochodów i wydatków oraz dużej dyscypliny finansowej w celu zachowania przez Powiat limitu spłat zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w kolejnych latach. Niezachowanie wskazanej relacji skutkować może koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Zdaniem Składu Orzekającego podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący Powiatu powinien uwzględnić wskazania zawarte w opinii o projekcie budżetu na 2026 rok.

Projekt uchwały zawiera bowiem nieprawidłowości omówione w niniejszej opinii, które powielone w uchwale budżetowej mogą wpłynąć na uznanie jej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za podjętą z naruszeniem prawa.

Mając na względzie powyższe ustalenia, wydano opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Krzysztof Olczak*