

Uchwała Nr SO.11.4012.178.2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 23 kwietnia 2026 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dolsk za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki i objaśnieniami.

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

Przewodnicząca: Małgorzata Okrent
Członkowie: Małgorzata Lisowska
Marcin Wydmuch

działając na podstawie art. 13 pkt 5 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. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Dolsk sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dolsk za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami

opinię pozytywną z uwagami jak w pkt V i VII uzasadnienia.

UZASADNIENIE

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było przedłożone tut. Izbie sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia na dzień 31 grudnia 2025 roku, przedłożone tutejszej Izbie drogą elektroniczną w dniu 31 marca 2026 r.

Do sprawozdania nie dołączono Zarządzenia Burmistrza o przyjęciu i przedstawieniu sprawozdania rocznego z wykonania budżetu organowi stanowiącemu i Regionalnej Izbie Obrachunkowej. Skład Orzekający wskazuje, że organ wykonawczy gminy działa w formach prawnych właściwych dla tego organu, w szczególności poprzez wydawanie zarządzeń. Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i realizuje zadania gminy określone przepisami prawa, a także kieruje bieżącymi sprawami gminy. W ramach tych kompetencji przyjmuje dokumenty o charakterze sprawozdawczym dotyczące wykonania budżetu. Przyjęcie takiego dokumentu powinno nastąpić w formie aktu wewnętrznego – zarządzenia, które stanowi podstawową formę działania organu wykonawczego.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (wraz ze zmianami dokonanymi przez Radę i Burmistrza w ciągu roku budżetowego), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (ze zm.) oraz ze sprawozdaniami Jednostki przedkładanymi Izbie, wg stanu na dzień 31 grudnia 2025 r.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

1. W części opisowej Burmistrz omówił dochody pozyskane przez Gminę, według źródeł ich pochodzenia. Następnie przedstawiono wydatki bieżące zrealizowane w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej oraz wydatki majątkowe, opisując szczegółowo realizowane inwestycje. W dalszej części zaprezentowano przychody budżetu, pokazując zmiany w tym zakresie, jakie nastąpiły w trakcie roku budżetowego. Odniesiono się również do rozchodów budżetu i omówiono zadłużenie Gminy wynikające z wyemitowanych obligacji.
2. W części tabelarycznej zostało przedstawione m.in. wykonanie:
 - dochodów i wydatków w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej,
 - planu dotacji udzielanych z budżetu Gminy,
 - dochodów z funduszu pomocy i wydatków dotyczących realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,
 - dochodów i wydatków w związku z realizacją zadań inwestycyjnych z programu Polski Ład.

II. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet za rok 2025 został wykonany z deficytem w kwocie 1.419.931,24 zł (przy planowanym deficycie w wysokości 4.270.712,12 zł), bowiem:

- a) dochody wykonano w wysokości 46.528.017,15 zł, co stanowi 88,17 % planu, w tym:
 - dochody bieżące w kwocie 35.593.413,92 zł (98,32 % planu),
 - dochody majątkowe w kwocie 10.934.603,23 zł (65,99% planu).
- b) wydatki wykonano w wysokości 47.947.948,39 zł, co stanowi 84,06 % planu, w tym:
 - wydatki bieżące w kwocie 33.971.431,83 zł (93,49 % planu),
 - wydatki majątkowe w kwocie 13.976.516,56 zł (67,50 % planu).

Zrealizowane wydatki bieżące są niższe od zrealizowanych dochodów bieżących, co spełnia wymóg z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przychody zrealizowano w kwocie 4.175.085,79 zł, w tym: z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w wysokości 2.514.187,70 zł, niewykorzystanych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w wysokości 160.898,09 zł oraz przelewów z rachunków lokat dokonanych w latach ubiegłych w wysokości 1.500.000,00 zł.

W zakresie rozchodów Gmina Dolsk dokonała wykupu wyemitowanych obligacji na kwotę 1.000.000,00 zł. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS – „Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2025”.

Zadłużenie Gminy na dzień 31 grudnia 2025 r. wynosiło 3.713.000,00 zł (na zadłużenia Gminy składają się wyemitowane w latach 2012 i 2016 obligacje), co stanowiło 7,98 % wykonanych dochodów. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-Z – „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2025 roku”.

III. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2025 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie za wyjątkiem rozbieżności wykazanych w pkt V opinii.

IV. W wyniku analizy sprawozdania z wykonania budżetu, w powiązaniu ze sprawozdaniami budżetowymi Rb-27S – „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2025” oraz Rb-28S – „Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2025” stwierdzono, że:

1. Nie występują przypadki przekroczenia planowanych wydatków.
2. W nw. podziałkach klasyfikacji budżetowej (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) suma wydatków wykonanych i zobowiązań przekracza plan ustalony w budżecie:

Dział	Rozdział	§	Plan	Wykonanie	Zobowiązania	Wykonanie + zobowiązania (5+6)	Przekroczenie (7-4)
1	2	3	4	5	6	7	8
010	01043	6060	31.800,00	31.800,00	10.000,00	41.800,00	10.000,00
600	60016	4300	177.500,00	165.146,55	32.130,00	197.276,55	19.776,55
750	75095	4300	441.375,55	436.333,01	9.730,70	446.063,71	4.688,16
754	75412	4210	70.966,00	70.860,28	295,93	71.156,21	190,21
801	80101	4260	283.117,90	278.550,84	22.110,20	300.661,04	17.543,14
801	80104	4360	4.264,85	4.216,36	81,52	4.297,88	33,03
801	80113	4300	137.200,00	135.292,17	1.922,80	137.214,97	14,97
921	92109	4260	68.700,00	68.685,58	102,96	68.788,54	88,54
Razem:							52.334,60

Na str. 36 sprawozdania Burmistrz zamieścił „Zestawienie wydatków bieżących paragrafów, w których nastąpiło przekroczenie planu. Wynika to z zakupu materiałów i usług, których płatność przypada w roku 2025”, przy czym zestawienie w sprawozdaniu obejmuje także przekroczenie w zakresie wydatku majątkowego. W opisie wskazano na płatności przypadające w roku 2025, natomiast z przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania budżetowego Rb-28S i sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-Z wynika, że Jednostka nie posiada zobowiązań wymagalnych.

Przedstawione przez Burmistrza zestawienie nie obejmuje przekroczeń w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- rozdział 75412 § 4210 na kwotę 190,21 zł,
- rozdział 80101 § 4260 na kwotę 17.543,14 zł,
- rozdział 80104 § 4360 na kwotę 33,03 zł.

Skład Orzekający stwierdził również, że w tabeli przedstawionej przez Burmistrza wystąpiła rozbieżność w stosunku do danych wynikających ze sprawozdania Rb-28S, to jest w rozdziale 60016 § 4300 wykazano kwotę planu w wysokości 157.500,00 zł zamiast 177.500,00 zł, kwotę wykonania wykazano w wysokości 145.146,55 zł zamiast 165.146,55 zł oraz kwotę wykonania powiększoną o zobowiązania wykazano w wysokości 177.276,55 zł zamiast 197.276,55 zł.

W uchwale Nr IX/52/24 z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Dolsk na 2025 rok Rada Miasta i Gminy Dolsk, w § 17 określiła sumę 500.000,00 zł, do której Burmistrz mógł samodzielnie zaciągać zobowiązania z tytułu umów, które nie stanowią przedsięwzięć w rozumieniu przepisów art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Natomiast w uchwale Nr IX/51/24 Rady Miasta i Gminy Dolsk z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dolsk na lata 2025-2032, w § 3 pkt 2 Rada upoważniła Burmistrza do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Gminy i których terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy. Burmistrz nie wskazał na podstawie jakich upoważnień dla organu wykonawczego bądź kierowników jednostek organizacyjnych nastąpiło zaciągnięcie zobowiązań, które spowodowały przekroczenia wykazane w tabeli powyżej.

3. Na planowane wydatki związane ze zwalczaniem narkomanii i przeciwdziałaniem alkoholizmowi w kwocie 214.570,16 zł wykonanie wynosi 185.844,08 zł (rozdziały: 85153 – „Zwalczanie narkomanii” oraz 85154 – „Przeciwdziałanie alkoholizmowi”), przy zrealizowanych dochodach w kwocie 198.514,06 zł, co przedstawiono w tabeli poniżej:

Rozdział	Dochody w zł		Rozdział	Wydatki w zł	
	Plan	Wykonanie		Plan	Wykonanie
75618 (§ 0270)	40.955,50	40.955,50	85153	450,00	448,42
75618 (§ 0480)	157.603,69	157.458,56	85154	214.120,16	185.395,66
85154 (§ 0970)	100,00	100,00			
Razem:	198.659,19	198.514,06	Razem:	214.570,16	185.844,08

Wydatki ponoszone przez Gminę w 2025 r. w rozdziałach 85153 i 85154 w ramach gminnych programów zwalczania narkomanii oraz przeciwdziałania alkoholizmowi były finansowane również przychodami z § 905, wynikającymi z rozliczenia dochodów pozyskanych ze sprzedaży napojów alkoholowych i wydatków nimi finansowanych w 2024 r. w kwocie 15.910,97 zł.

Zamieszczona na str. 9 sprawozdania tabela dotycząca wykonania dochodów, które finansowały wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii obejmuje dochody planowane i zrealizowane w dziale 756, rozdziale 75618 § 0270, § 0480 oraz w dziale 851, rozdziale 85154, § 0970. Z kolei, na str. 75 sprawozdania zamieszczono pkt 3.10 „Wykonanie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Alkoholizmowi”, gdzie w tabeli dotyczącej dochodów nie wykazano dochodów planowanych i zrealizowanych w dziale 851, rozdziale 85154, § 0970 w kwocie 100,00 zł.

Z obliczeń dokonanych przez Skład Orzekający wynika, że do dyspozycji Jednostki pozostały niewykorzystane środki za 2025 rok wynikające z rozliczenia dochodów wyżej wykazanych i wydatków nimi finansowanych w kwocie 28.580,95 zł.

Niewykorzystane środki w kwocie 28.480,95 zł uchwałą Rady Miasta i Gminy Dolsk Nr XXVI/152/26 z dnia 18 marca 2026 roku w sprawie: zmiany uchwały budżetowej miasta i gminy Dolsk na 2026 r. wprowadzono do przychodów budżetu (§ 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”) oraz przeznaczono na wydatki na realizację programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (rozdział 85154). Do zadysponowania na wydatki na realizację programu

profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii pozostaje zatem kwota 100,00 zł.

4. Skład Orzekający stwierdza, że w niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej poniesione zostały wydatki związane z wypłatą odsetek w łącznej kwocie 2.441,04 zł:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie
750	75095	4580	300,00	22,00
855	85501	4580	2.045,33	2.045,33
855	85502	4580	400,00	373,71
			Razem:	2.441,04

Sprawozdanie nie zawiera wyjaśnień w zakresie poniesionych wydatków z tytułu pozostałych odsetek.

5. We wszystkich podziałkach klasyfikacji budżetowej środki na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych przekazano w należytej wysokości.
6. Zadanie Gminy z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Dolsk realizuje związek międzygminny SELEKT.
- V. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania Skład Orzekający stwierdził następujące nieprawidłowości:
- str. 77 – pkt 3.12 „Wykonanie przychodów, dochodów i wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” w tabeli nr 27 pn. „Wykonanie planu wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” wykazano wydatki finansowane środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zaplanowano w rozdziale 90095 w § 6230 w wysokości 65.000,00 zł oraz wykonanie w kwocie 62.272,09 zł. Natomiast zgodnie z załącznikiem nr 7 do uchwały budżetowej na rok 2025, po zmianach, (ostatnia zmiana została dokonana uchwałą Nr XV/88/25 z dnia 30 kwietnia 2025 r.) pn. „Plan dochodów i wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska Miasta i Gminy Dolsk w 2025 roku” wydatki planowano w rozdziale 90095 w § 4300 w kwocie 3.030,62 zł oraz w § 6230 w kwocie 20.000,00 zł. Ponadto, wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska było finansowane w 2025 roku przychodami z § 905 w wysokości 3.030,62 zł. Tym samym, tabela nr 27 nie obrazuje faktycznego wykonania wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska finansowanych pozyskanymi dochodami i przychodami wynikającymi z rozliczenia dochodów związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków nimi finansowanych w 2025 roku, co w konsekwencji uniemożliwia ustalenie prawidłowej kwoty ewentualnych przychodów z tego tytułu w 2026 roku. W związku z powyższym Skład Orzekający czyni uwagę.
 - str. 12 – pkt 2.3.5 „Dotacja otrzymana z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszeniu

infrastruktury publicznej zniszczonej, uszkodzonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi” w tabeli pn. „Plan i wykonanie dochodów dla zadania pn. „Stabilizacja osuwiska na działkach o numerach 655/28, 655/29, 1122/7, 1123, 1124, 1125, 1185/2, 1186/1, 1186/2 wraz z rozbiórką hali sportowej przy ul. kościańskiej w Dolsku” wystąpiły błędy rachunkowe, bowiem w dziale 900 oraz rozdziale 90078 wykazano 100% wykonania zamiast 46,25%, w dziale 926 oraz rozdziale 92678 wykazano 100% wykonania zamiast 0,00%. W podsumowaniu tabeli pominięto procentowe wykonanie (należało wykazać 43,71%).

VI. W ocenie Składu Orzekającego przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2025 rok spełnia wymogi określone w art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, sprawozdanie z wykonania budżetu zawiera:

- informację o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 dokonanych w trakcie roku budżetowego, czym wypełniono wymogi określone w art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
- informację o stopniu zaawansowania programów wieloletnich, co spełnia wymogi wynikające z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

VII. Informacja o stanie mienia Miasta i Gminy Dolsk na dzień 31 grudnia 2025 roku została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, przy czym pominięto dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach.

Analiza porównawcza informacji o stanie mienia wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. z informacją o stanie mienia wg stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. wykazała, że na koniec 2024 roku Gmina posiadała 2 udziały po 10.000,00 zł w Samorządowym Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w Gostyniu. Z kolei, z informacji na koniec 2025 roku nie wynika czy Gmina nadal posiada wykazane powyżej udziały, czy też dokonała ich zbycia (w sprawozdaniu z wykonania budżetu wykazano w dziale 758, rozdziale 75814, § 0780 dochody wykonane na kwotę 20.000,00 zł, przy czym nie opisano zdarzeń w związku z jakimi zostały zrealizowane).

W informacji o stanie mienia wykazano zrealizowane dochody z tytułu sprzedaży działek w Nowieczku na łączną kwotę 147.218,70 zł, natomiast w sprawozdaniu z wykonania budżetu, na str. 19 wykazano dochody z wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w kwocie 119.690,00 zł. W sprawozdaniu Rb-27S dochody zrealizowane w § 0770 - „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” (dział 700, rozdział 70005) wykazano w kwocie 119.690,00 zł. Zachodzi zatem rozbieżność pomiędzy informacją o stanie mienia a sprawozdaniem z wykonania budżetu i sprawozdaniem Rb-27S. Z kolei, z tabeli pn. „Urząd Miasta i Gminy”, w której zaprezentowano środki trwałe wg grup, przedstawiając w kolumnach ich stan na 01.01.2025, zmianę stanu „+”, zmianę stanu „-” oraz stan na 31.12.2025 wynika, że w grupie grunty „0” wykazano zmianę stanu „+” na kwotę 935,40 zł.

W informacji o stanie mienia wykazano również dochody z „najmu lokali użytkowych i innych” na kwotę 59.888,51 zł (dział 750, rozdział 75095, § 0750) oraz z „użytkowania wieczystego” na kwotę 10.933,00 zł (dział 700, rozdział 70005, § 0550). Pominęto natomiast dochody zrealizowane na łączną kwotę 185.356,07 zł, które wykonano w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- dział 020, rozdział 02001, § 0750 – 30.639,93 zł,
- dział 700, rozdział 70005, § 0750 – 33.500,40 zł,
- dział 754, rozdział 75412, § 0870 – 18.166,00 zł,
- dział 758, rozdział 75814, § 0780 – 20.000,00 zł,
- dział 758, rozdział 75814, § 0870 – 650,00 zł,
- dział 801, rozdział 80101, § 0750 – 36.373,07 zł,
- dział 801, rozdział 80104, § 0750 – 20.478,86 zł,
- dział 921, rozdział 92109, § 0750 – 15.738,42 zł,
- dział 926, rozdział 92695, § 0750 - 9.809,39 zł.

Ponadto, przedłożony dokument otrzymał nazwę: „Informacja o stanie mienia komunalnego Gminy Dolsk w 2025 roku”. Skład Orzekający wskazuje, że przepis art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. Mienie komunalne „stanowi część mienia jednostek samorządu terytorialnego” – vide „Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym”, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007.

Wobec powyższego Skład Orzekający czyni uwagę.

Mając na uwadze całokształt dokonanych ustaleń i analiz Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Małgorzata Okrent

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