

Uchwała Nr 10/S/2026
Składu Orzekającego Nr 14
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 24 kwietnia 2026 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Kowalewo Pomorskie sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach rachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz.7), art. 267 ust. 3 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r, poz. 1483 z późn.zm.) oraz Zarządzenia Nr 4/2026 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący Składu:

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Członkowie Składu:

Michał Sałek - Członek Kolegium RIO

Robert Pawlicki - Członek Kolegium RIO

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami

sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Kowalewo Pomorskie za 2025 rok

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie wykonując dyspozycję art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm.) – dalej uofp, przedłożył w terminie Regionalnej Izby Obrachunkowej sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki za 2025 rok.

Biorąc pod uwagę powyższe sprawozdanie jak i sprawozdania budżetowe obrazujące realizację dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów budżetu gminy,

dotacji i wydatków z wykonania zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań realizowanych w ramach porozumień, Skład Orzekający stwierdza, co następuje:

1. Rada Miejska zatwierdziła budżet na 2025 r. po stronie dochodów w wysokości 96 643 804,96 zł i po stronie wydatków w wysokości 118 615 883,65 zł, czyli z planowanym deficytem budżetowym w kwocie 21 972 078,69 zł, tj. 22,7% dochodów ogółem.

W wyniku zmian dokonanych w budżecie w ciągu roku budżet na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniósł:

- po stronie dochodów 104 012 650,65 zł,
- po stronie wydatków 125 568 848,66 zł,
- planowany deficyt 21 556 198,01 zł.

Deficyt ten planowano sfinansować środkami pochodzącymi z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp.

Powyższe wielkości budżetowe zarówno po stronie planu jak i wykonania są zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań o symbolu Rb-NDS, Rb-27S i Rb-28S.

2. W 2025 roku Gmina uzyskała dochody w kwocie 93 075 114,08 zł, z czego dochody majątkowe wyniosły 11 953 026,98 zł, tj. 12,8% dochodów ogółem. Plan dochodów ogółem zrealizowano w 89,5%, w tym dochodów bieżących 91,9% oraz dochodów majątkowych 75,8%.

Niskie wykonanie dochodów majątkowych wystąpiło w dziale 758, rozdział 75814 § 629 na planowaną kwotę 3 932 219,00 zł. do budżetu wpłynęło 636 237,00 zł. tj. 16,2% planu. W Sprawozdaniu nie podano przyczyny niskiej realizacji dochodów majątkowych z powyższego tytułu.

W okresie sprawozdawczym Gmina otrzymała środki z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 1 589 734,20 zł, przy zakładanym planie 839 335,23 zł. Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwocie 97 007,00 zł, a zostały zrealizowane w kwocie 190 049,03 zł, co stanowi 195,9% planu.

W sprawozdaniu omówiono wykonanie dochodów z poszczególnych źródeł.

W strukturze dochodów subwencje z budżetu państwa stanowiły łącznie 15,8% planowanych dochodów ogółem po zmianach a dochody własne – 57,3% planowanych dochodów. Dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i inwestycyjne w planie dochodów stanowiły natomiast 26,9%.

Realizacja dochodów za 2025 rok w stosunku do wielkości planu rocznego według źródeł wpływu przedstawia się następująco:

- dochody własne - 88,7%,

- subwencja ogólna - 100,0%,
- dotacje celowe i środki przeznaczone na cele bieżące i inwestycyjne - 85,0%.

Dochody własne zostały zrealizowane w kwocie 52 838 943,79 zł, w tym w szczególności:

– podatek od nieruchomości	11 010 370,07 zł, tj. 83,0% planu
– udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	28 777 646,14 zł, tj. 100,0% planu
– podatek od środków transportowych	329 338,98 zł, tj. 78,3% planu
– podatek rolny	2 204 017,89 zł, tj. 79,6% planu
– podatek od czynności cywilno-prawnych	560 949,79 zł, tj. 114,5% planu
– wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst	4 650 286,77 zł, tj. 84,0% planu

Ze sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonego na koniec 2025 roku stan należności wymagalnych wyniósł 4 442 159,17 zł, co stanowi 4,8% wykonanych dochodów. W stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego należności te zmniejszyły się o kwotę 105 998,40 zł.

Ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2025 rok, wynika, że jednostka podejmowała działania w celu wyegzekwowania należności wymagalnych m. in. poprzez wysyłanie upomnień do dłużników oraz wystawianie tytułów wykonawczych.

Środki z tytułu subwencji ogólnej wpłynęły do budżetu Gminy w wysokości 16 471 390,63 zł. Wskaźnik procentowy wykonania subwencji w stosunku do planu wyniósł 100,0%.

Natomiast wpływy do budżetu z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące i inwestycyjne wyniosły 23 764 779,66 zł. Dochody z powyższych tytułów uzyskano w szczególności na zadania:

– własne	4 417 977,92 zł, tj. 118,2% planu,
– zlecone	9 224 349,32 zł, tj. 99,7% planu,
– realizowane w ramach porozumień z org. adm. rządowej	77 450,00 zł, tj. 100,0% planu,
– otrzymane z funduszy celowych	153 502,80 zł, tj. 99,0% planu,
– środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	8 799 344,07 zł, tj. 86,8% planu,
– środki na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy	241 235,11 zł, tj. 94,1% planu.

3. Wydatki budżetowe - w ramach zaplanowanych wydatków ogółem udział wydatków bieżących stanowił 73,6%, a wydatków majątkowych - 26,4%.

Realizacja wydatków ogółem za 2025 rok wyniosła 108 873 203,82 zł, to jest 86,7% planu, w tym wydatków bieżących 91,5% i wydatków majątkowych 73,3%.

W zakresie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, na planowaną po zmianach kwotę 45 107 668,00 zł, wykonano 42 228 328,35 zł, co stanowi 93,6% planu po zmianach.

Wydatki inwestycyjne w 2025 roku zostały zrealizowane w kwocie 20 994 809,56 zł, co stanowi 70,6% planu rocznego i realizacja ich została omówiona w sprawozdaniu z podaniem przyczyn niższego wykonania.

Ponadto w 2025 roku wydatkowano kwotę 3 264 354,00 zł. na zakup i objęcie akcji udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Powyższa kwota stanowi rekompensatę w związku z zawarciem umowy wykonawczej z Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o. w sprawie powierzenia spółce komunalnej zadań własnych Gminy Kowalewo Pomorskie.

Dotacje z budżetu Gminy dla jednostek sektora finansów publicznych oraz spoza sektora finansów publicznych zostały zrealizowane w stosunku do planu w granicach 97,8%.

Skład Orzekający wskazuje, że na koniec roku budżetowego 2025 Gmina Kowalewo Pomorskie wykonała dochody bieżące w wysokości 81 122 087,10 zł, natomiast wydatki bieżące w wysokości 84 604 040,26 zł.

Różnica między wykonanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wynosi „- 3 481 953,19 zł” i w tej kwocie stanowi tzw. „deficyt operacyjny”.

Skład Orzekający wskazuje iż stosownie do art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8, tj. o przychody z tytułu nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w art. 217 pkt 8; spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych oraz niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

Skład Orzekający wskazuje iż zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2022 r, poz. 1964) do ustalenia na lata 2023-2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 2, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być

powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Skład Orzekający ustalił na podstawie sprawozdania Rb-NDS o deficycie Gminy Kowalewo Pomorskie sporządzonego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2025, że Gmina wykonała przychody w kwocie 22 664 115,97 zł, z czego kwota 17 664 115,97 zł. stanowi przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych, a kwota 5 000 000,00 zł przychody stanowiące wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie ze sprawozdaniami Rb – NDS złożonymi do Izby w latach 2023-2024 Gmina Kowalewo Pomorskie w tych latach wykonywała wydatki bieżące w kwotach wyższych niż dochody bieżące, w konsekwencji osiągając „deficyt operacyjny” wynoszący odpowiednio: 2 639 588,22 zł. i 4 922 164,02 zł.

W ocenie Składu podkreślenia wymaga fakt, że Gmina Kowalewo Pomorskie tylko dzięki przepisom epizodycznym obowiązującym w latach 2023-2025 spełnia wymóg wynikający z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje na konieczność planowania i wykonywania w latach przyszłych dochodów bieżących i wydatków bieżących w takich wielkościach, które spowodują osiągnięcie przez jednostkę nadwyżki operacyjnej w tych latach. Doprowadzenie do osiągnięcia w latach przyszłych deficytu operacyjnego może doprowadzić do niespełnienia relacji wynikającej z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji braku możliwości uchwalenia budżetu w tych latach.

W realizacji wydatków za badany okres nie wystąpiło przekroczenie wydatków.

4. W Sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy ujęto informacje o wysokości zrealizowanych w 2025 roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z wymogiem określonym przepisem art. 6r ust. 2e ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

Z powyższej informacji wynika, że Gmina w okresie sprawozdawczym osiągnęła dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 4 609 879,92 zł. i poniosła wydatki na funkcjonowanie systemu w kwocie 5 255 976,15 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U z 2025, poz. 733) środki pozyskane

z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi winny pokrywać koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W myśl art. 6r ust. 2da wyżej wskazanej ustawy, w przypadku gdy środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu rada gminy powinna w drodze uchwały postanowić o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rada Miejska w Kowalewie Pomorskim podjęła wymaganą prawem uchwałę.

Ze sprawozdania wynika, że Gmina Kowalewo Pomorskie otrzymała dochody z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w wysokości 270 665,54 zł. Na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii wydatkowano środki w kwocie 445 762,25 zł.

5. W wyniku zrealizowanych dochodów i wydatków w wielkościach przedstawionych w sprawozdaniu Burmistrza za 2025 rok budżet jednostki zamknął się deficytem w wysokości 15 798 089,74 zł. wobec planowanego rocznego deficytu w wysokości 21 556 198,01 zł.

Ze sprawozdania o nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego za 2025 rok wynika, że planowano spłatę zobowiązań w kwocie 1 976 104,00 zł, którą wykonano w 100,0% planu.

Gmina zabezpieczyła w budżecie środki na realizację w 2025 roku spłat rat zobowiązań zaliczanych do rozchodów budżetu.

Ze sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń wynika, że na koniec 2025 roku zadłużenie jednostki wyniosło 62 687 882,13 zł, co stanowi 67,4% dochodów wykonanych ogółem.

Skład Orzekający zauważa iż w stosunku do stanu na dzień 31.12.2024 r. zadłużenie Gminy wzrosło o kwotę 15 688 011,97 zł. (na koniec 2024 r. zadłużenie Gminy wynosiło 46 999 870,16 zł, co stanowiło 58,1 % dochodów wykonanych ogółem).

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zaciąganie zobowiązań długoterminowych, tj. pożyczek, kredytów, emisja papierów wartościowych będzie miało wpływ na sytuację finansową Gminy Kowalewo Pomorskie w latach przyszłych. Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność planowania i monitorowania realizacji budżetów lat przyszłych pod kątem spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że zarówno z podjętych przez Radę Miejską

w Kowalewie Pomorskim uchwał: Nr XXV/156/25 z dnia 18 grudnia 2025 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kowalewo Pomorskie na lata 2026-2045 oraz Nr XXV/157/25 z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie budżetu na 2026 rok, jak i z obowiązujących na dzień wydania niniejszej opinii uchwał i zarządzeń zmieniających wieloletnią prognozę finansową Gminy Kowalewo Pomorskie na lata 2025-2039 oraz budżet na 2025 rok, wynika, że w latach 2026-2028 relacja określająca limit spłaty zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy, nie zostanie spełniona, a w latach 2029-2030 jest bliska granicy spełnienia.

Skład Orzekający wskazuje, że w dziale VIa Przepisy epizodyczne ustawy o finansach publicznych wprowadzono przepis art. 296c ust. 1 stosownie do treści którego w latach 2024-2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1, może nie być zachowana, jeżeli prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100 % planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający ustalił, że kwota długu Gminy Kowalewo Pomorskie obliczona w oparciu o wyżej wskazany przepis nie przekracza 100,0% tej relacji, jednak zbliża się do dopuszczanej przez ustawodawcę granicy. W latach 2026-2028 kwota długu obliczona na podstawie powyższego przepisu wynosi odpowiednio: 94,6%; 94,1% i 86,0%.

W ocenie Składu Orzekającego podkreślenia wymaga fakt, że możliwość wykonywania budżetu Gminy Kowalewo Pomorskie dają przepisy zawarte w art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający stwierdza, że realizacja budżetu roku 2026 oraz kolejnych lat będzie wymagała bieżącego monitorowania stopnia spełnienia relacji. Wykonanie budżetu roku 2026 i kolejnych będzie bowiem miało wpływ na zachowanie przez Gminę limitu spłaty długu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w latach, w których wskaźnik jest bliski granicy spełnienia. Niezachowanie wskazanej relacji może skutkować brakiem możliwości uchwalenia budżetu oraz koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego Gminy.

6. W okresie sprawozdawczym jednostka nie utworzyła rachunku dochodów własnych.

7. Do sprawozdania z wykonania budżetu 2025 roku załączono informację o stanie mienia komunalnego zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

9. Sprawozdanie uwzględniało zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy

o finansach publicznych, dokonane w trakcie roku budżetowego oraz stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

10. Sprawozdanie opublikowano w dniu 2 kwietnia 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko Pomorskiego pod poz. 1859.

W świetle powyższego Skład Orzekający postanowił 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 doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy