

Uchwała Nr 1/P/2023
Składu Orzekającego Nr 11
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 8 grudnia 2023 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2024 rok

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 19/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 11 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Maciej Słomiński</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Daniel Jurewicz</i>
	<i>Andrzej Tatkowski</i>

uchwalili, co następuje:

zaopiniować pozytywnie projekt uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2024 rok z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

U z a s a d n i e n i e

Prezydent Grudziądza spełniając wymogi określone art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (określonej dalej też jako ustawa), przekazał w dniu 15 listopada 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zarządzenie Nr 605/23 w sprawie projektu uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2024 rok.

Projekt uchwały budżetowej Miasta na 2024 rok zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

- | | |
|--|----------------------|
| – łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości | - 819 631 329,00 zł |
| z wyodrębnieniem: | |
| ▪ dochodów bieżących w wysokości | - 731 366 077,80 zł, |
| ▪ dochodów majątkowych w wysokości | - 88 265 251,20 zł, |
| – łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości | - 839 301 325,20 zł |
| z wyodrębnieniem: | |
| ▪ wydatków bieżących w wysokości | - 689 334 861,32 zł, |
| ▪ wydatków majątkowych w wysokości | - 149 966 463,88 zł, |
| – wynik budżetu ze wskazaniem źródeł sfinansowania planowanego deficytu, | |

- łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
- limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- stosownie do przepisu art. 212 ust. 1 pkt 7 zmienionego przez art. 14 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U.2022.1692) zmieniającej ustawę o finansach publicznych z dniem 12 sierpnia 2022 r., zaplanowano kwotę wydatków na spłatę przypadających w 2024 roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, wymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji w kwocie 0,00 zł,
- kwoty dochodów i wydatków wynikające ze szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w odrębnych ustawach.

Dochody budżetowe zostały zaprezentowane wg źródeł pochodzenia z podziałem na dochody majątkowe i bieżące oraz zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej obejmującej działy, rozdziały, paragrafy.

Zaplanowane na 2024 rok dochody stanowią 104,55% dochodów planowanych przez Miasto na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału) w wyniku założenia osiągnięcia wyższych o 4,93% dochodów bieżących oraz wyższych o 1,48% dochodów majątkowych. Prognozowane na 2024 rok dochody własne są wyższe od zakładanych na 2023 rok o 14,4%. Kwoty planowanej subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów.

Znacząco niższe dochody (kwota lub %), względem planowanych na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału 2023 roku) zaplanowano, m.in. w działach:

- 600 „Transport i łączność” (38,13%),
- 750 „Administracja publiczna” (78,49%),
- 801 „Oświata i wychowanie” (76,04%),
- 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (44,65%),
- 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” (63,81%)
- 926 „Kultura fizyczna” (77,11%).

Znacząco wyższe dochody (kwota lub %), względem planowanych na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału 2023 roku) zaplanowano, m.in. w działach:

- 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” (122,50%),
- 758 „Różne rozliczenia” (119,8%).

Dochody majątkowe Miasta pochodzą ze sprzedaży majątku, dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje oraz dochodów z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Zaplanowane na 2024 rok wydatki stanowią 98,41% wydatków planowanych przez Miasto na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału br.) w wyniku założenia realizacji niższych o 0,32% wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych o 7,03%.

Znacząco wyższe wydatki (kwota lub %), względem planowanych na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału 2023 roku) zaplanowano w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (198,84%).

Znacząco niższe wydatki (kwota lub %), względem planowanych na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału 2023 roku) zaplanowano, m.in. w działach:

- 720 „Informatyka” (38,89%),
- 801 „Oświata i wychowanie” (92,25%),
- 851 „Ochrona zdrowia” (59,21%),
- 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (69,05%),
- 926 „Kultura fizyczna” (78,69%).

Wydatki budżetowe zaprezentowano wg grup wydatków oraz w pełnej szczególności klasyfikacyjnej, w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej.

Skład stwierdził, że w rozdziale 851 „Ochrona zdrowia” nie zaplanowano wydatków w § 416 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych”. Jak wynika ze sprawozdania finansowego Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu, w 2022 roku wobec roku 2021 nastąpił spadek zobowiązań długoterminowych o kwotę 27 867 110,32 zł do kwoty 293 328 916,60 zł przy jednoczesnym wzroście zobowiązań krótkoterminowych o kwotę 44 831 495,20 zł do kwoty 147 693 287,89 zł. Ze sprawozdania wynika, że za 2022 rok Szpital wygenerował stratę w wysokości (-)27 799 440,44 zł (amortyzacja stanowiła kwotę 19 862 225,16 zł) wykazując jednocześnie stratę z lat ubiegłych w wysokości (-)411 375 834,44 zł. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z zobowiązania wymagalne ww. szpocz-u na koniec III kwartału br. wyniosły 89 510 176,89 zł. Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 991 z późn. zm.) podmiot tworzący może pokryć stratę netto za rok obrotowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w kwocie, jaka nie może zostać pokryta przez ten szpocz we własnym zakresie, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji. Skład Orzekający wskazuje na konieczność bieżącego monitorowania gospodarki finansowej szpocz-u będącego samorządową osobą prawną, w szczególności w zakresie zaciągania i regulowania zobowiązań. Zgodnie z przepisem art. 121 ustawy o działalności leczniczej, nadzór nad zgodnością działań podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności sprawuje jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot tworzący szpocz. Stosownie do obowiązującego art. 61 przywołanej ustawy, zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Zaplanowana rezerwa ogólna i rezerwy celowe mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków. W budżecie zaplanowano utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 6 000 000 zł, stanowiącej 0,71% planowanych wydatków, która jest zgodna z art. 222 ust. 1 ustawy. Ponadto Miasto planuje utworzyć rezerwy celowe w łącznej wysokości 7 353 802,00 zł stanowiących 0,88% planowanych wydatków, tj. z zachowaniem limitu określonego przepisem art. 222 ust. 3 ustawy, w tym w wysokości 2 000 000 zł z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowi 0,52 % planowanych wydatków budżetu pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co jest zgodne

z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza tego sektora, z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy projekt uchwały określa szczególne, wynikające z odrębnych ustaw zasady wykonywania budżetu, tj. kwoty dochodów:

- tytułem wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 3 320 000,00 zł,
 - opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości 460 000,00 zł,
 - należnych zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne w wysokości 400 000,00 zł,
 - za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest gmina–miasto Grudziądz w wysokości 280 000,00 zł,
 - za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 26 875 000,00 zł,
 - z Funduszu Rozwoju Dróg w wysokości 7 816 587,00 zł,
 - z Funduszu Polski Ład w wysokości 34 257 000,00 zł
 - z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 7 000 000,00 zł
- oraz kwoty wydatków i zasady ich wydatkowania.

Skład Orzekający wskazuje, że wydatki na zadania związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowano w wysokości 27 875 000,00 zł. Zgodnie z brzmieniem art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.), gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dochodami z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami. Na podstawie delegacji zawartej w art. 6r ust. 2da ww. ustawy, rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi lub*
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.*

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje na konieczność podjęcia przez Radę Miejską, nie później niż wraz z uchwałą budżetową na 2024 rok, stosownej uchwały w powyższym zakresie lub doprowadzenia do stanu zbilansowania systemu.

Stosownie do przepisu art. 5a ust. 4 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) uwzględniono w projekcie budżetu wydatki na zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego.

W planie dochodów i wydatków projektu budżetu wyodrębniono w załącznikach Nr 3-4 oraz 12 dochody i wydatki związane z realizacją:

1. zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
2. zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej,
3. zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,

zgodnie z przepisem art. 237 ust. 2 ustawy.

Prezydent Miasta zaproponował przyjęcie na 2024 rok budżetu z deficytem w wysokości 19 669 996,20 zł. Jako źródło jego pokrycia w całości wskazano przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych.

Zaplanowano przychody budżetu w kwocie 51 500 000,00 zł, w tym w wysokości 41 500 000,00 zł ze sprzedaży innych papierów wartościowych, które pokrywają planowany deficyt budżetu oraz planowane rozchody budżetu w wysokości 21 830 003,80 zł na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. W budżecie zaplanowano rozchody w wysokości 10 000 000,00 zł tytułem udzielenia przez Miasto pożyczek oraz przychody tytułem ich spłaty w 2024 roku.

Zaplanowane przychody z tytułu kredytów mieszczą się w określonych w projekcie uchwały budżetowej limitach zobowiązań zaciąganych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy. W uchwale ustalona została maksymalna wysokość pożyczek, jakich może udzielić Prezydent w 2024 roku, tj. do kwoty 10 000 000,00 zł, stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Projekt budżetu na 2024 rok spełnia wymóg wynikający z art. 242 ustawy w związku z zaplanowaniem dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. Planowana nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między bieżącymi dochodami i wydatkami wynosi 42 031 216,48 zł. Niemniej jednak Skład wskazuje na zaplanowanie na 2024 rok wydatków bieżących w kwotach niższych od planowanych na rok 2023, tj. wg planu na koniec III kwartału br. o kwotę 2 196 116,38 zł, ale wg uchwały Rady Miejskiej Nr LXXXIV/722/23 z dnia 14 listopada 2023 r. zmieniającej budżet Miasta na 2023 rok o kwotę 55 373 870,30 zł, w tym w szczególności w:

- § 254 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty” o kwotę 16 376 741,00 zł,
- § 311 „Świadczenia społeczne” o kwotę 12 108 858,00 zł,
- § 401 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” o kwotę 2 085 496,83 zł,
- § 426 „Zakup energii” o kwotę 4 144 476,00 zł,
- § 479 „Wynagrodzenia osobowe nauczycieli” o kwotę 18 580 482,48 zł,

przy jednoczesnym braku wskazania działań i ich efektów finansowych w postaci zmniejszenia wydatków bieżących w obszarach, gdzie generowane są, co do zasady, ich wzrosty a Miasto nie posiada całkowitej swobody w ich kształtowaniu. Mając na uwadze powyższe, jak i zaplanowanie deficytu operacyjnego na koniec 2023 roku w wysokości (-)28 822 437,62 zł należy podkreślić konieczność analizy ww. wydatków bieżących w zakresie ich planowania i monitorowania ich wykonania. Należy podkreślić, że kategoria wydatków bieżących jest jednym z czynników, które mają istotny wpływ również na wskaźnik określony przepisem art. 243 ustawy.

Zawarte w projekcie uchwały upoważnienia dla Prezydenta są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i zapis dotyczący jej wejścia w życie, o ile zostanie ona podjęta do końca roku 2023 jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Mając powyższe na względzie, wydano opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Maciej Słomiński*