



Uchwała Nr 9/P/2022
Składu Orzekającego Nr 14
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 12 grudnia 2022 roku

BIURO
RADY MIASTA TORUNIA

2022-12-12

wyłynęło dnia
1642/2022 *Afnykarske*

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok Miasta Torunia

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1688) art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.), Zarządzenia Nr 7/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2022 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Członkowie:

Robert Pawlicki - Członek Kolegium RIO

Edyta Nowek - Członek Kolegium RIO

opiniuje pozytywnie

projekt uchwały budżetowej Miasta Torunia na 2023 rok

Uzasadnienie

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami został opracowany w oparciu o ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.) - zwanej dalej uofp. Projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dnia 15 listopada 2022 r. a zatem został zachowany termin, wynikający z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Projekt budżetu składa się z części normatywnej, załączników do uchwały i objaśnień. Część normatywna zawiera między innymi takie dane, jak: wysokość dochodów i wydatków z podziałem na bieżące i majątkowe, deficyt budżetu i źródła jego pokrycia, przychody i rozchody, wysokość rezerw, zakres i kwoty dotacji, przychody i wydatki zakładów budżetowych i wydzielonych rachunków dochodów, limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz upoważnienia dla Prezydenta. Dane te, zdaniem Składu Orzekającego, obejmują podstawowe dane uchwały budżetowej i mają znaczenie ze względu na jej przejrzystość.

Projekt spełnia normy zawarte w art. 212 ustawy o finansach publicznych, stanowiące o strukturze uchwały budżetowej z jej obligatoryjnymi i fakultatywnymi elementami.

1. Planowane w projekcie uchwały dochody zostały zapisane w zał. Nr 1, 2 i 6 do projektu według źródeł, działów i rozdziałów klasyfikacji w podziale na dochody bieżące i majątkowe, tj. zgodnie z wymogami art. 235 ust. 1 uofp. Dochody budżetowe zaplanowano w kwocie 1 409 700 00 zł, w tym :

- bieżące 1 226 600 000 zł,
- majątkowe 183 100 000 zł.

Dochody zostały zaplanowane z takich źródeł jak: subwencje, udziały w podatkach dochodowych, podatki i opłaty, dotacje i środki na dofinansowanie zadań samorządu. Dotacje i środki pochodzą z budżetu państwa, budżetu środków europejskich i jednostek samorządu terytorialnego w ramach porozumień.

Dotacje z budżetu państwa są przeznaczone na zadania zlecone i własne. Z ustaleń Składu wynika, że w projekcie przyjęto po stronie dochodów dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Kwota tych dotacji jest zgodna z wykazaną w planie finansowym stanowiącym załącznik Nr 2 i 4. Środki z dotacji rozdysponowano zgodnie z przeznaczeniem.

Kwoty planowanej subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów.

Dochody majątkowe miasta pochodzą głównie ze sprzedaży majątku, dotacji, środków z funduszy celowych oraz dochodów z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Planowane dochody ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w planie dochodów -załączniku Nr 1, 2 i 6 do projektu uchwały.

2. Wydatki budżetowe na 2023 r. zostały zaplanowane w wysokości 1 549 700 000 zł, w tym:

- bieżące 1 220 930 000 zł.
- majątkowe 328 770 000 zł.

W części normatywnej projektu uchwały budżetowej planowane wydatki zostały zapisane zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 2 uofp, tj. w sposób wyżej wskazany. W zał. Nr 3 do projektu uchwały planowane wydatki budżetu bieżące i majątkowe ujęte zostały w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, zgodnie z wymogami art. 236 ust. 1 i 3 uofp.

Plan wydatków wykazany w części normatywnej projektu uchwały jest zgodny z wielkościami uszczegółowionymi w załącznikach Nr 3, 4, 7 i 8 do projektu. Planowane wydatki bieżące stanowią 78,8% wydatków ogółem a wydatki majątkowe 21,2% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe zostały przewidziane na cele inwestycyjne (w tym zakupy inwestycyjne oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego). Kwota 328 770 000 zł. wydatków majątkowych jest zgodna z danymi zawartymi w załączniku Nr 8 do projektu uchwały pt. „Plan inwestycyjny na 2023 rok”.

Powyższe dane są zgodne z ustalonymi wydatkami majątkowymi w części normatywnej projektu uchwały.

Zgodnie z przepisami art. 214 pkt 1 i art. 215 ust. 1-2 uofp w załączniku Nr 11 do projektu uchwały budżetowej zamieszczono zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta z podziałem na dotacje dla jednostek sektora publicznego i niepublicznego oraz z podziałem na dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe.

W projekcie uchwały przewidziano utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 15 300 000 zł. stanowiącej 1,0 % planowanych wydatków. Rezerwę zabezpieczono w planie wydatków stosownie do art. 222 ust. 1 uofp.

Ponadto została utworzona rezerwa celowa w wysokości 24 700 000 zł. z przeznaczeniem na:

- realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego – 3 500 000 zł.
- wynagrodzenia nieperiodyczne i podwyżki wynagrodzeń – 21 200 000 zł.

Suma rezerwy celowej mieści się w granicach określonych w art. 222 ust. 3 uofp i stanowi 1,6% wydatków ogółem. Rezerwa na zarządzanie kryzysowe stanowi 0,5% planowanych wydatków budżetu pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia

i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co jest zgodne z przepisem art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 261 z późn. zm.)

W planie wydatków w dziale 757 dot. obsługi długu publicznego ujęto wydatki na pokrycie kosztów odsetek od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek oraz na wydatki z tytułu poręczeń w łącznej kwocie 86 690 000 zł.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 uofp w projekcie uchwały przyjęto zarówno po stronie dochodów jak i wydatków środki związane z realizacją zadań z zakresu zwalczania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi. Ustalono, że w projekcie budżetu dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz wpływy z części opłat za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym wynoszą 8 200 000 zł. a wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomani ustalono w łącznej kwocie 10 800 000 zł. Dochody i wydatki związane z gospodarowaniem zasobami geodezyjnymi i kartograficznymi w kwocie 770 000 zł.

Jak wynika z załącznika nr 1 i 3 projektu budżetu dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 30 000 000 zł. zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w pełni pokrywają wydatki związane z ochroną środowiska.

Zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano *Projekty wybrane przez mieszkańców w procedurze budżetu obywatelskiego* (zał. Nr 7 do części opisowej budżetu miasta na rok 2023). Kwota 7 080 000 zł. stanowi 0,5% wydatków miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu, co spełnia wymóg wyżej wskazanego przepisu.

3. Biorąc pod uwagę planowane kwoty dochodów i wydatków Miasto ustaliło wynik budżetu, stanowiący deficyt budżetu w wysokości 140 000 000 zł. Źródłem pokrycia deficytu będą przychody 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, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp – 3 996 000 zł. oraz przychody ze sprzedaży papierów wartościowych w kwocie – 136 004 000 zł.

Z przedłożonych przez Jednostkę dokumentów wynika, że Miasto Toruń dysponuje środkami w zaplanowanych wysokościach.

W części normatywnej projektu uchwały (§ 7) uwzględniono, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp, limit zobowiązań z tytułu kredytów na finansowanie deficytu budżetu i spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp) oraz na finansowanie przejściowego deficytu budżetu (art. 89 ust. 1 pkt 1 uofp).

Prezydent Torunia zaproponował w projekcie uchwały (§ 13), zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 uofp, upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w wysokości odpowiadającej kwotom ustalonych limitów zobowiązań na sfinansowanie w/w celów.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje, że nieprawidłowo określono w paragrafie 14 pkt 1 projektu upoważnienie dla Prezydenta dotyczące dokonywania zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu, w zakresie wydatków bieżących w szczególności zmian kwot wydatków planowanych na koszty obsługi długu oraz zmian między paragrafami dotacji, za wyjątkiem przeniesień między zadaniami inwestycyjnymi.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że upoważnienia organu wykonawczego do zmian w planie wydatków w zakresie wydatków bieżących za wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy określone są w art. 257 ust. 3 uofp. W związku z powyższym zamieszczenie w projekcie uchwały budżetowej wyżej przedstawionego upoważnienia narusza przepis art. 258 ust. 1 w związku z art. 257 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że żaden z przepisów prawa nie daje możliwości organowi stanowiącemu do upoważnienia organu wykonawczego do otwierania rachunków pomocniczych.

Zarówno w części normatywnej projektu uchwały, jak i w załączniku Nr 5 do projektu zostały ustalone kwoty przychodów i rozchodów budżetu. Kwoty te wykazują zgodność. Szczegółowe zestawienie planu przychodów i rozchodów, wynikające z załącznika Nr 5, zostało sporządzone w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej, tj. zgodnie z art. 39 ust.

3 uofp. Z zestawienia wynika, że w roku 2023 przypadają do spłaty z tytułu zaciągniętych kredytów kwota 67 842 000 zł. Miasto zabezpieczyło w budżecie środki na spłaty rat kredytów i pożyczek przypadających w 2023 roku.

4. Do projektu uchwały budżetowej został załączony plan dochodów i wydatków rachunku dochodów jednostek oświatowych (zał. Nr 10) i plan przychodów i kosztów zakładów budżetowych (zał. Nr 9). Obowiązek zamieszczenia planu wynika z art. 214 pkt 2 i 3 uofp.

5. Termin wejścia w życie uchwały budżetowej oraz jej publikacji określono w projekcie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, o ile uchwała zostanie podjęta w 2023 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy