

Uchwała Nr 2/S/2023
Składu Orzekającego Nr 11
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 28 kwietnia 2023 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Torunia sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia Miasta Torunia.

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 267 ust. 3 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz zarządzenia Nr 5/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 17 marca 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** sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Torunia za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia.

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

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ustawa), Prezydent Torunia przedłożył w dniu 31 marca 2023 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy zarządzenie Nr 73 z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta za 2022 rok (dalej: Sprawozdanie). Tut. Izbie przedłożono również Informację o stanie mienia miasta wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. oraz sprawozdania z przebiegu wykonania planów finansowych zakładów opieki zdrowotnej oraz sprawozdanie z przebiegu wykonania planów finansowych nadzorowanych instytucji kultury.

Dokonując analizy Sprawozdania Skład Orzekający uwzględnił wymogi formalno-prawne oraz zgodność danych ujętych w sprawozdaniu ze sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych oraz z uchwałą budżetową Miasta Torunia według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

Z przedłożonego przez Prezydenta Sprawozdania z wykonania budżetu Miasta oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w 2022 roku jednostka osiągnęła dochody w wysokości 1 495 722 151,10 zł, co stanowi 99,72% planu określonego w wyniku zmian budżetu. Prezydent przedstawił przyczyny i kwoty zmian planu dochodów w stosunku do planu uchwalonego na dzień 1 stycznia 2022 r. Przebieg realizacji dochodów budżetowych został

przedstawiony w formie tabelarycznej i opisowej w układzie klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział i wg zadań) i źródeł pochodzenia z podaniem przyczyn odchyleń w stosunku do wielkości planowanych. Wielkości dochodów budżetowych, zarówno po stronie planu i wykonania są zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych Rb-NDS i Rb- 7S.

Struktura osiągniętych dochodów ogółem budżetu w 2022 roku przedstawia się następująco:

- dochody własne – 787 890 291,15 zł, co stanowi 52,7% ogółu dochodów,
- dotacje i środki – 376 339 142,95 zł, co stanowi 25,2% ogółu dochodów,
- subwencja ogólna – 331 492 717,00 zł, co stanowi 22,1% ogółu dochodów.

Miasto osiągnęło w 2022 roku dochody niższe o 29 564 763,56 zł od dochodów otrzymanych w roku 2021.

Wyższe wykonanie w 2022 roku dochodów wobec dochodów otrzymanych w 2021 roku (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 600 „Transport i łączność” (181,7%),
- dział 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (188,9%),
- dział 852 „Pomoc społeczna” (144,2%),
- dział 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (995,1%),
- dział 926 „Kultura fizyczna” (177,8%).

Niższe wykonanie w 2022 roku dochodów wobec dochodów otrzymanych w 2021 roku (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 750 „Administracja publiczna” (50,4%),
- dział 851 „Ochrona zdrowia” (65,9%),
- dział 855 „Rodzina” (57,1%),
- dział 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” (79,6%).

Dochody bieżące zrealizowano w wysokości 1 354 768 508,36 zł, tj. 100,11% wielkości planowanych.

Do najwyższej wykonanych bieżących dochodów własnych należą:

- udział w podatku dochodowym od osób fizycznych – 339 220 274,54 zł (100% planu),
- podatek od nieruchomości – 153 932 014,27 zł (104,5% planu),
- udział w podatku dochodowym od osób prawnych – 35 694 472,67 zł (99,99% planu).

Dochody majątkowe zrealizowano w kwocie 140 953 642,74 zł, co stanowi 96,17% planu. Miasto osiągnęło dochody majątkowe w tym z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 89 785 651,73 zł oraz dochody własne w kwocie 51 167 991,01 zł (96,5% planu, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 42 846 704,48 zł - 94,78% planu).

W przedłożonym Sprawozdaniu Prezydent Miasta podał przyczyny odchyleń poziomu wykonania ww. dochodów względem wielkości planowanych.

Na koniec 2022 roku zaległości wykazane w sprawozdaniu oznaczonym symbolem Rb-27S wyniosły 99 703 934,80 zł, co stanowi 7% dochodów ogółem, w tym podatkowe w kwocie 30 187 170,10 zł. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-PDP, Prezydent wydał decyzje o umorzeniu zaległości podatkowych w łącznej kwocie 2 852 554,39 zł stanowiącej 0,19%

dochodów własnych Miasta. O ile w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił na koniec 2022 roku wzrost zaległości ogółem o kwotę 3 172 643,55 zł, to zaległości podatkowe spadły o 194 909,49 zł. W Sprawozdaniu wykazano wyniki podjętych działań windykacyjno-egzekucyjnych.

Wydatki budżetowe ogółem wykonano w 2022 roku w kwocie 1 512 649 338,23 zł, tj. na poziomie 97,16% planu. Planowane wydatki uległy w trakcie roku zwiększeniu o 126 087 703,00 zł. Miasto w 2022 roku wydatkowało o 97 765 846,34 zł więcej środków niż w roku 2021.

Wykonanie wydatków budżetowych zostało przedstawione w formie tabelarycznej i opisowej w układzie klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział i wg zadań) z podaniem przyczyn odchyleń w stosunku do wielkości planowanych. Wielkości wydatków budżetowych, zarówno po stronie planu i wykonania są zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych Rb - NDS i Rb - 28S.

Wyższe wykonanie wydatków w stosunku do wykonanych w roku 2021 (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (121,1%),
- dział 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (163%),
- dział 757 „Obsługa długu publicznego” (334,8%)
- dział 851 „Ochrona zdrowia” (139,5%),
- dział 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (283,2%),
- dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (122,6%),
- dział 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” (123,8%).

Niższe wykonanie zaplanowanych wydatków (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” (78,3%),
- dział 855 „Rodzina” (59,6%).

Najwyższe wykonanie poszczególnych rodzajów wydatków w relacji do wykonania tych samych wydatków w 2021 roku nastąpiło (wg paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) m.in. w n/wymienionych pozycjach:

- § 265 „Dotacja przedmiotowa z budżetu dla samorządowego zakładu budżetowego” (192,6%),
- § 427 „Zakup usług remontowych” (192,3 %),
- § 603 „Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych” (156,2%),
- § 606 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” (214,1%),
- § 811 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” (339,5%).

Wydatki bieżące w kwocie 1 255 021 763,18 zł stanowią 82,96% ogółu poniesionych wydatków. Natomiast wykonanie wydatków bieżących w stosunku do planu stanowi 97,13%. W zrealizowanych wydatkach bieżących największy udział mają:

- wynagrodzenia i składki: 490 235 345,88 zł (32,4% wydatków ogółem, wykonanie 99,68% planu),

- wydatki związane z realizacją statutowych zadań jednostek budżetowych: 320 353 506,36 zł (21,17% wydatków ogółem, wykonanie 94,85% planu),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 206 050 596,25 zł (13,62% wydatków ogółem, wykonanie 95,44% planu).

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 257 627 575,05 zł, co stanowi 17,03% ogółu wykonanych wydatków. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 97,33%, w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne na programy finansowane z udziałem środków UE w wysokości 58 030 148,38 zł (96,29% planu) oraz na zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego w kwocie 87 724 500,00 zł (99,99% planu).

W objaśnieniach do Sprawozdania zawarto dane o zrealizowanych dochodach na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków Unii Europejskiej oraz poniesionych wydatkach. W objaśnieniach wskazano również dochody i wydatki nimi finansowane związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.

Z danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniu opisowym wynika, że Miasto spełniło wymóg określony w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Różnica między bieżącymi dochodami a wydatkami wynosi 99 746 745,18 zł. Skład Orzekający ustalił, że wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych jest spełniony.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżet Miasta 2022 roku zamknął się deficytem w kwocie (-)16 927 187,13 zł (przy planowanym w kwocie (-)57 000 000 zł), który został sfinansowany kredytami w kwocie 11 923 187,13 zł oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w kwocie 5 004 000,00 zł.

Jednostka zrealizowała przychody ogółem w wysokości 200 862 453,06 zł, w tym z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie 54 000 000,00 zł, kredytu zaciągniętego na rynku zagranicznym w kwocie 29 300 000,00 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w wysokości 9 000 000,00 zł oraz wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy w kwocie 108 560 717,84 zł i spłaty udzielonych pożyczek w kwocie 1 735,22 zł. Organ wykonawczy Miasta uzyskał stosowne opinie o możliwości spłaty kredytu oraz wykupu obligacji. Rozchody budżetu w omawianym okresie wyniosły 75 710 690,29 zł tytułem spłat kredytów i wykupu obligacji. Wydatki tytułem obsługi długu wyniosły 48 796 553,20 zł.

W Sprawozdaniu odniesiono się do przyczyn odchylenia od wartości planowanych dochodów i wydatków oraz niewykonania zakładanego wyniku budżetu.

Jak wynika z Rb-Z – kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec 2022 r. kwota zobowiązań Miasta zaliczanych do tytułów dłużnych wyniosła 1 117 440 009,89 zł, co stanowi 75% w relacji do wykonanych dochodów ogółem, a 142% do zrealizowanych dochodów własnych. Miasto wykazuje zobowiązania wymagalne w kwocie 3 245 836,29 zł. Relacja łącznej kwoty długu do dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środki o podobnym charakterze oraz powiększone o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego (stosownie do przepisu art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw - Dz.U.2022.1964, odnoszącego się począwszy

od wykonania 2023 roku), wynosi na koniec 2022 roku: 90,63%. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych na dzień 31 grudnia 2022 r. wynika, że Miasto posiadało zobowiązania niewymagalne w wysokości 47 763 037,82 zł. W okresie sprawozdawczym Miasto nie udzieliło poręczeń i gwarancji, a łączna wartość potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tego tytułu na koniec 2022 roku wynosiła 2 566 600,00 zł, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z. Wydatki z powyższego tytułu nie wystąpiły.

Skład Orzekający nie stwierdził rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w Sprawozdaniu, a wielkościami wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych oraz w uchwale budżetowej. Plan dochodów i wydatków budżetu wykazany w sprawozdaniu uwzględnia zmiany wynikające z uchwał i zarządzeń organów Miasta.

Sprawozdanie zawiera wykaz samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe gromadzących na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący, tj. stosownie do przepisu art. 267 ust. 2 ustawy.

Wraz ze Sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta za 2022 rok przedłożono również sprawozdania z wykonania planów finansowych miejskich samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej za 2022 rok. Według dołączonych do Sprawozdania danych dotyczących wykonania planu finansowego za 2022 rok w Specjalistycznym Szpitalu Miejskim w Toruniu (dalej: Szpital), zobowiązania w ujęciu łącznym, wraz z zobowiązaniami z tytułu dostaw i usług, wyniosły kwotę 156 068 863,70 zł. Zobowiązania Szpitala ujęte w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. w kwocie łącznej wynoszą 132 677 606,33 zł, w tym wymagalne 19 924 974,31 zł. Z przedstawionego *Sprawozdania z przebiegu wykonania planu finansowego* wynika, że na koniec 2022 roku Szpital zanotował stratę w wysokości (-)19 425 662,79 zł. W Sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta wykazano wydatki w dziale 851 „Ochrona zdrowia”, które w sprawozdaniu Rb-28S ujęto, m.in., tytułem dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych dla Szpitala. Skład Orzekający wskazuje, że sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (spzoz) powinno zostać sporządzone w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym. Zakres przedmiotowy planu finansowego samorządowej osoby prawnej określa przepis art. 31 ustawy o finansach publicznych, z którego treści wynika, że powinny w nim zostać wyodrębnione dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz środki na wydatki majątkowe. Skład Orzekający podkreśla konieczność bieżącego monitorowania gospodarki finansowej spzoz, w szczególności w zakresie zaciągania i regulowania zobowiązań. Zgodnie z przepisem art. 121 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 633) 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 spzoz. 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. Do Sprawozdania Prezydent Miasta załączył również sprawozdanie za 2022 rok z przebiegu wykonania planów finansowych nadzorowanych przez Miasto instytucji kultury, które zostało opatrzone

podpisami Prezydenta oraz Skarbnika Miasta. Stosownie do treści przepisu art. 267 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, organowi stanowiącemu należy przekazać sprawozdania roczne z wykonania planów finansowych samorządowych osób prawnych, tj. sporządzone i przekazane uprzednio przez te podmioty organowi wykonawczemu, zgodnie z przepisem art. 265 pkt 2 tej ustawy.

Załączona do sprawozdania z wykonania budżetu informacja o stanie mienia wypełnia kryteria określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego zaopiniowano jak w sentencji.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Maciej Słomiński*

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.