

Uchwała Nr 2/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 Torunia 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 Torunia na 2024 rok z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

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

Prezydent Torunia 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 projekt uchwały budżetowej Miasta Torunia 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 - 1 682 300 000 zł
z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących w wysokości - 1 471 577 056 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości - 210 722 944 zł,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości - 1 806 300 000 zł
z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości - 1 425 640 000 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości - 380 660 000 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., obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej jest kwota wydatków na spłatę przypadających w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, wymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji. W projekcie uchwały nie zaplanowano wydatków tytułem wymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji,
- 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.

Zaplanowane na 2024 rok dochody stanowią 113,71% dochodów planowanych przez Miasto na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału) w wyniku założenia osiągnięcia wyższych o 13,26% dochodów bieżących oraz wyższych o 16,96% dochodów majątkowych. Prognozowane na 2024 rok dochody własne są wyższe od zakładanych na 2023 rok o 19,66%. 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:

- 750 „Administracja publiczna” (76,65%),
- 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (76,18%),
- 852 „Pomoc społeczna” (75,02%),
- 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (17,05%),
- 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” (42,43%),
- 926 „Kultura fizyczna” (57,93%).

Znacząco wyższe 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” (164,34%),
- 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” (126,44%).

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 111,54% wydatków planowanych przez Miasto na 2023 rok (wg planu na k. III kwartału br.) w wyniku założenia realizacji wyższych o 10,22% wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych o 16,78%. *Skład Orzekający zwraca uwagę, że w §3 pkt 2) części normatywnej uchwały ustalono łączną wysokość wydatków powiatu w kwocie 470 947 516 zł pomimo wskazania kwoty wydatków bieżących*

powiatu w wysokości 380 954 516 zł i wydatków majątkowych powiatu w wysokości 86 993 000 zł, które po zsumowaniu dają wynik w wysokości 467 947 516 zł. W konsekwencji w treści uchwały określono wysokość wydatków majątkowych w łącznej kwocie 377 660 000 zł, jako sumy wydatków majątkowych: gminy – 290 667 000 zł i powiatu – 86 993 000 zł) zamiast wynikającej z załącznika stanowiącego plan wydatków w wysokości 380 660 000 zł.

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

- 600 „Transport i łączność” (119,85%),
- 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (141,82%),
- 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” (119,48%),
- 926 „Kultura fizyczna” (129,91%)

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

- 851 „Ochrona zdrowia” (65,36%),
- 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (79,08%).

Wydatki budżetowe zaprezentowano w wymaganej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Skład stwierdził, że w dziale 851 „Ochrona zdrowia” rozdziale 85111 „Szpitale ogólne” zaplanowano wydatki w § 6220 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych” w wysokości 3 045 000 zł. Nie zaplanowano wydatków w § 416 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych”. Jak wynika z uchwały Rady Miasta Torunia Nr 1092/23 z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2022 rok Specjalistycznego Szpitala Miejskiego w Toruniu wynika, że podmiot ten wygenerował stratę w wysokości (-)19 557 748,26 zł. Zgodnie ze zbiorczym sprawozdaniem Rb-Z obejmującym trzy podmioty lecznicze działające w formie spzoz, dla których Miasto jest podmiotem tworzącym, na koniec III kwartału br. ich zobowiązania wyniosły łącznie kwotę 139 837 661,91 zł, w tym wymagalne w kwocie 18 529 027,74 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 spzoz we własnym zakresie, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji. Skład Orzekający wskazuje na konieczność bieżącego monitorowania gospodarki finansowej spzoz-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 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.

Zaplanowana rezerwa ogólna i rezerwy celowe mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków. W budżecie zaplanowano utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 17 000 000 zł, stanowiącej 0,94 % planowanych wydatków, która jest zgodna z art. 222 ust. 1 ustawy. Ponadto Miasto planuje utworzyć rezerwy celowe w łącznej wysokości 25 500 000 zł stanowiących 1,41% planowanych wydatków, tj. z zachowaniem limitu określonego przepisem art. 222 ust. 3 ustawy, w tym w wysokości 4 200 000 zł z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowi 0,51 % 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. *Skład Orzekający przypomina, że udzielenie dotacji powinno odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w powyższym zakresie Skład wskazuje, że w załączniku Nr 11 do projektu budżetu zaplanowano wśród dotacji podmiotowych klasyfikowanych do § 248 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury” wydatki tytułem: profilaktyka uzależnień poprzez działania kultury (900 000 zł), dotacji celowych dla: Teatru Baj Pomorski (200 000 zł), Toruńskiej Orkiestry Symfonicznej (50 000 zł), Europejskiego Centrum Filmowego (3 000 000 zł), Dworu Artusa (26 469 zł), Toruńskiej Agendy Kulturalnej (450 000 zł), Woj. Biblioteki Publicznej (40 000 zł), które powinny zostać sklasyfikowane do §280 „Dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych”. Stosownie do przepisu art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.), Miasto jako organizator przekazuje instytucji kultury na realizację wskazanych zadań i programów środki finansowe w formie dotacji celowej, po uprzednim zawarciu umowy spełniającej wymagania przepisu art. 250 ustawy o finansach publicznych.*

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 9 200 000 zł,
 - opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości 3 800 000 zł,
 - należnych zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne w wysokości 770 000 zł,
 - za korzystanie z przystanków komunikacyjnych w wysokości 795 000 zł,
 - za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 42 000 000 zł,
 - z Funduszu Rozwoju Dróg w wysokości 19 672 000 zł,
 - z Funduszu Polski Ład w wysokości 76 925 079 zł,
 - z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 5 215 000 zł
- oraz kwoty wydatków i zasady ich wydatkowania.

Na finansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej Miasto planuje na 2024 rok dochody w kwocie 22 100 011 zł. Plan wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków stanowi załącznik Nr 20 do projektu uchwały.

Skład Orzekający zauważa, że w planie dochodów projektu uchwały zaplanowano w Rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” dochody w § 231 „Dotacja celowa przekazana gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” a stosownie do objaśnień do tego rozdziału ujmowane są w nim wyłącznie dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 049).

Skład Orzekający wskazuje, że wydatki na zadania związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowano w wysokości 56 960 000 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. Miasto planuje dochody stanowiące źródła sfinansowania funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w § 049 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw” (42 000 000 zł) oraz w § 231 „Dotacja celowa otrzymana z gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” (14 900 000 zł) w łącznej kwocie 56 900 000 zł. 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 Miasta, 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 2 i 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 124 000 000 zł. Jako źródło jego pokrycia w całości wskazano przychody ze sprzedaży papierów wartościowych.

Zaplanowano przychody budżetu w kwocie 192 125 100 zł, w tym w wysokości 176 000 000 zł ze sprzedaży innych papierów wartościowych, które pokrywają planowany deficyt budżetu oraz w kwocie 8 875 100 zł tytułem wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych i w wysokości 7 250 000 zł ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych. W budżecie zaplanowano rozchody w wysokości 68 125 100 zł tytułem spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów.

Skład wskazuje, że zaplanowane przychody z tytułu sprzedaży innych papierów wartościowych na sfinansowanie rozchodów są niższe od ustalonych w projekcie uchwały budżetowej limitów zobowiązań zaciąganych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy i upoważnień dla Prezydenta do ich zaciągania o kwotę 16 125 100 zł.

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 45 937 056 zł.

Do projektu uchwały załączony został plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1 ustawy, oraz wydatków nimi finansowanych.

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*