

Uchwała Nr 1/S/2024
Składu Orzekającego Nr 11
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 26 kwietnia 2024 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Torunia sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 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 2023 r. poz. 1325), 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 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>

uchwalil, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Torunia za 2023 rok wraz z informacją o stanie mienia, **z uwagą zawartą w uzasadnieniu.**

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 28 marca 2024 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy zarządzenie Nr 58 z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta za 2023 rok (dalej: Sprawozdanie). Tut. Izbie przedłożono również Informację o stanie mienia Miasta wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz sprawozdania z przebiegu wykonania planów finansowych zakładów opieki zdrowotnej oraz sprawozdania 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 2023 r.

Z przedłożonego przez Prezydenta Sprawozdania z wykonania budżetu Miasta oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w 2023 roku jednostka osiągnęła dochody w wysokości 1 560 849 953,68 zł, co stanowi 100,79% planu określonego w wyniku zmian budżetu. Prezydent przedstawił przyczyny i kwoty zmian planu dochodów w stosunku do planu uchwalonego na dzień 1 stycznia 2023 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- 27S.

Struktura osiągniętych dochodów ogółem budżetu w 2023 roku przedstawia się następująco:

- dochody własne – 808 502 226,48 zł, co stanowi 51,79% ogółu dochodów,
- subwencja ogólna – 438 247 049,00 zł, co stanowi 28,07% ogółu dochodów,
- dotacje i środki – 314 100 678,20 zł, co stanowi 20,12% ogółu dochodów.

Miasto osiągnęło w 2023 roku dochody wyższe o 65 127 802,58 zł od dochodów otrzymanych w roku 2022.

Wyższe wykonanie w 2023 roku dochodów wobec dochodów otrzymanych w 2022 roku (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 600 „Transport i łączność” (118,3%),
- dział 750 „Administracja publiczna” (129,9%),
- dział 758 „Różne rozliczenia” (135,5%),
- dział 801 „Oświata i wychowanie” (167,5%),
- dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (130,3%),
- dział 926 „Kultura fizyczna” (550,8%).

Niższe wykonanie w 2023 roku dochodów wobec dochodów otrzymanych w 2022 roku (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (89,9%),
- dział 851 „Ochrona zdrowia” (11,6%),
- dział 855 „Rodzina” (52,8%),
- dział 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” (60,7%).

Dochody bieżące zrealizowano w wysokości 1 387 387 190,30 zł, tj. 100,91% wielkości planowanych.

Do najwyższej wykonanych bieżących dochodów własnych należą:

- udział w podatku dochodowym od osób fizycznych – 283 497 093,00 zł (100% planu),
- podatek od nieruchomości – 174 606 003,81 zł (106,48% planu),
- udział w podatku dochodowym od osób prawnych – 55 647 334,00 zł (100% planu).

Dochody majątkowe zrealizowano w kwocie 173 462 763,38 zł, co stanowi 99,83% planu. Miasto osiągnęło dochody majątkowe, w tym z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 102 301 653,73 zł oraz dochody własne w kwocie 70 161 109,65 zł (101,97% planu, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 51 477 745,78 zł – 102,9% planu).

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

Na koniec 2023 roku zaległości wykazane w sprawozdaniu oznaczonym symbolem Rb-27S wyniosły 93 471 110,51 zł, co stanowi 5,99% dochodów ogółem, w tym podatkowe w kwocie 20 553 251,78 zł. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-PDP, Prezydent wydał decyzje o umorzeniu zaległości podatkowych w łącznej kwocie 372 692,00 zł stanowiącej 0,02% dochodów Miasta. W stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił na koniec

2023 roku spadek zaległości ogółem o kwotę 6 232 824,29 zł, a zaległości podatkowe zmniejszyły się o kwotę 9 633 918,32 zł. W Sprawozdaniu wykazano wyniki podjętych działań windykacyjno-egzekucyjnych.

Wydatki budżetowe ogółem wykonano w 2023 roku w kwocie 1 603 221 759, 36 zł, tj. na poziomie 97,25% planu. Planowane wydatki uległy w trakcie roku zwiększeniu o 86 940 522,00 zł. Miasto w 2023 roku wydatkowało o 90 572 421,13 zł więcej środków niż w roku 2022.

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 2022 (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 710 „Działalność usługowa” (126,7%),
- dział 750 „Administracja publiczna” (115,5%),
- dział 801 „Oświata i wychowanie” (126,5%),
- dział 757 „Obsługa długu publicznego” (127,6%)
- dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (114,9%).

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

- dział 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (84,3%),
- dział 851 „Ochrona zdrowia” (87,3%),
- dział 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (56,9%),
- dział 855 „Rodzina” (59,5%).

Najwyższe wykonanie poszczególnych rodzajów wydatków w relacji do wykonania tych samych wydatków w 2022 roku nastąpiło (wg paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) m.in. w n/wymienionych pozycjach:

- § 254 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty” (123,9%),
- § 265 „Dotacja przedmiotowa z budżetu dla samorządowego zakładu budżetowego” (118,9%),
- § 304 „Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń” (967,7%),
- § 401 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” (114,5%),
- § 411 „Składki na ubezpieczenia społeczne” (115,3%),
- § 412 „Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy” (120,9%),
- § 421 „Zakup materiałów i wyposażenia” (164,7%),
- § 426 „Zakup energii” (123,1%),
- § 475 „Wynagrodzenia nauczycieli wypłacane w związku z pomocą obywatelom Ukrainy” (227,0%),
- § 479 „Wynagrodzenia osobowe nauczycieli” (113,0%),
- § 606 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” (183,5%),

- § 811 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” (127,2%).

Wydatki bieżące w kwocie 1 309 094 066,16 zł stanowią 81,65% ogółu poniesionych wydatków. Natomiast wykonanie wydatków bieżących w stosunku do planu stanowi 96,97%.

W zrealizowanych wydatkach bieżących największy udział mają:

- wynagrodzenia i składki: 563 831 232,62 zł (35,16% wydatków ogółem, wykonanie 99,79% planu),
- wydatki związane z realizacją statutowych zadań jednostek budżetowych: 320 291 566,83 zł (19,97% wydatków ogółem, wykonanie 93,19% planu),
- dotacje na zadania bieżące (211 149 282,50 zł (13,17% wydatków ogółem, wykonanie 98,31% planu).

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 294 127 693,20 zł, co stanowi 18,34% ogółu wykonanych wydatków. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 98,51%, w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne na programy finansowane z udziałem środków UE w wysokości 36 335 412,98 zł (98,50% planu) oraz na zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego w kwocie 83 954 500,00 zł (100% planu).

Stosownie do uchwały Nr 1234/23 z dnia 14 grudnia 2023 r. Rada Miasta ustaliła wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem 2023 roku, w tym majątkowych w kwocie 37 538 983,00 zł.

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 Sprawozdaniu w objaśnieniach wskazano 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 wyniosła 78 293 124,14 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 2023 roku zamknął się deficytem w kwocie (-)42 371 805,68 zł (przy planowanym w kwocie (-)100 000 000,00 zł), który został sfinansowany wyemitowanymi obligacjami w kwocie 38 375 805,68 zł oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w kwocie 3 996 000,00 zł.

Jednostka zrealizowała przychody ogółem w wysokości 248 224 575,64 zł, w tym z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie 140 000 000,00 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w wysokości 3 996 000,00 zł oraz wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy w kwocie 104 228 575,64 zł. Organ wykonawczy Miasta uzyskał stosowne opinie o możliwości wykupu obligacji. Rozchody budżetu w omawianym okresie wyniosły 82 341 918,58 zł, w tym tytułem spłat kredytów i wykupu obligacji w wysokości 67 841 918,58 zł oraz udzielonych pożyczek w kwocie 14 500 000,00 zł. Wydatki tytułem obsługi długu wyniosły 62 565 099,78 zł.

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

Jak wynika z Rb-Z – kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec 2023 r. kwota zobowiązań Miasta zaliczanych do tytułów dłużnych wyniosła 1 169 740 800,84 zł, co stanowi 74,94% w relacji do wykonanych dochodów ogółem. Miasto wykazuje zobowiązania wymagalne w kwocie 1 699 777,82 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), wynosi na koniec 2023 roku: 86,65%. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych na dzień 31 grudnia 2023 r. wynika, że Miasto posiadało zobowiązania niewymagalne w wysokości 46 481 671,39 zł. W okresie sprawozdawczym Miasto nie udzieliło poręczeń i gwarancji, a łączna wartość potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tego tytułu na koniec 2023 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. W Sprawozdaniu uwzględniono również zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonane w trakcie roku budżetowego oraz stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich, zgodnie z przepisem art. 269 ustawy.

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 2023 rok przedłożono również sprawozdania z wykonania planów finansowych miejskich samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej za 2023 rok. Według dołączonych do Sprawozdania danych dotyczących wykonania planu finansowego za 2023 rok w Specjalistycznym Szpitalu Miejskim w Toruniu (dalej: Szpital lub SSM), zobowiązania w ujęciu łącznym, wraz z zobowiązaniami z tytułu dostaw i usług, wyniosły kwotę 155 340 120,23 zł (spadek o 883 006,42 zł względem 2022 roku). Zobowiązania Szpitala ujęte w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. w kwocie łącznej wynoszą 126 258 244,82 zł (spadek o 6 419 361,51 zł względem 2022 roku), w tym wymagalne 21 554 736,06 zł (wzrost o 1 629 761,75 zł względem 2022 roku). Z przedstawionego *Sprawozdania z przebiegu wykonania planu finansowego* wynika, że na koniec 2023 roku Szpital zanotował stratę w wysokości (-)3 494 467,23 zł, tj. w wysokości niższej od osiągniętej na koniec 2022 r. w wysokości (-)19 557 748,26 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 zwraca uwagę, że w Sprawozdaniu nie zawarto odniesienia do niewykonania zaplanowanych w budżecie Miasta przychodów tytułem spłaty udzielonych pożyczek w kwocie 7 250 000,00 zł.*

Zgodnie z uchwałą Nr 1018/23 z dnia 26 stycznia 2023 r. zmieniającą uchwałę w sprawie budżetu miasta na rok 2023 zaplanowano kwotę rozchodów w kwocie 14 500 000,00 zł z przeznaczeniem na udzielenie nieoprocentowanej pożyczki dla Specjalistycznego Szpitala Miejskiego, ze spłatą w latach 2023-2024, po 7 250 000,00 zł rocznie. Stosownie do uchwały Nr 1308/24 z dnia 7 marca 2024 r. zmieniającej budżet na 2024 rok dokonano zmiany planu przychodów i rozchodów budżetu Miasta w związku, m.in., z umorzeniem wierzytelności przypadającej Gminie Miasta Toruń od SSM wynikającej z umowy pożyczki zawartej 27 stycznia 2023 r. Jednocześnie zaplanowano kolejne rozchody w wysokości 13 000 000,00 zł z przeznaczeniem na udzielenie nieoprocentowanej pożyczki dla Szpitala Miejskiego, ze spłatą w latach 2025-2026, po 6 500 000,00 zł rocznie. Zgodnie z ustaleniami przeprowadzonej w 2023 roku kontroli problemowej gospodarki finansowej w Specjalistycznym Szpitalu Miejskim im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, mając na uwadze trudną sytuację finansową oraz bardzo wysoki poziom zobowiązań, w dniu 1 grudnia 2022 r. Zastępca Prezydenta Miasta Torunia wyraził zgodę na umorzenie całej kwoty udzielonej Szpitalowi również w 2021 roku przez Miasto pożyczki także w kwocie 14 500 000,00 zł. Skład Orzekający podkreśla konieczność bieżącego monitorowania gospodarki finansowej szpoz, 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 2023 r. poz. 991 z późn. zm.) 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 szpoz. 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. Niemniej jednak mając na uwadze powyższy sposób dofinansowania Szpitala, tj. poprzez stosowanie de facto bezzwrotnych pożyczek, Skład zwraca uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego mogą dofinansować samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej na zasadach określonych przepisami art. 59 oraz art. 114 – 117 ustawy o działalności leczniczej lub art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 146). Przekazanie zakupionego sprzętu może nastąpić w formie darowizny. Stosownie do zapisów art. 720 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), obowiązek zwrotu przedmiotu pożyczki jest elementem przedmiotowo istotnym tego rodzaju umowy.

Do Sprawozdania Prezydent Miasta załączył również sprawozdania za 2023 rok z przebiegu wykonania planów finansowych nadzorowanych przez Miasto instytucji kultury, 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.