

**Uchwała Nr 2/P/2022**  
**Składu Orzekającego Nr 11**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy**  
**z dnia 14 grudnia 2022 r.**

w **sprawie**: opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2023 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 2022 r. poz. 1668), 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.) oraz Zarządzenia Nr 7/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2022 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>Krzysztof Olczak</i>

**uchwalił, co następuje:**

zaopiniować **pozytywnie** projekt uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2023 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 (określanej dalej też jako ustawa), przekazał w dniu 15 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zarządzenie Nr 632/22 w sprawie projektu uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2023 rok.

Projekt uchwały budżetowej Miasta na 2023 rok zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

- łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości - 743 803 778,48 zł  
z wyodrębnieniem:
  - dochodów bieżących w wysokości - 627 627 680,48 zł,
  - dochodów majątkowych w wysokości - 116 176 098,00 zł,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości - 721 994 106,48 zł  
z wyodrębnieniem:
  - wydatków bieżących w wysokości - 605 537 721,48 zł,
  - wydatków majątkowych w wysokości - 116 456 385,00 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,
- 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 2023 rok dochody stanowią 98,58% dochodów planowanych przez Miasto na 2022 rok (wg planu na k. III kwartału) w wyniku założenia osiągnięcia niższych o 5,71% dochodów bieżących oraz wyższych o 30,65% dochodów majątkowych. Prognozowane na 2023 rok dochody własne są wyższe od zakładanych na 2022 rok o 4,44%. 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 2022 rok (wg planu na k. III kwartału 2022 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (76,99%),
- 801 „Oświata i wychowanie” (79,4%),
- 851 „Ochrona zdrowia” (0,5%),
- 852 „Pomoc społeczna” (66,28%)
- 855 „Rodzina” (50,01%).

Znacząco wyższe dochody (kwota lub %), względem planowanych na 2022 rok (wg planu na k. III kwartału 2022 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 750 „Administracja publiczna” (440,97%),
- 758 „Różne rozliczenia” (123,37%),
- 926 „Kultura fizyczna” (422,63%).

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 2023 rok wydatki stanowią 82,92% wydatków planowanych przez Miasto na 2022 rok (wg planu na k. III kwartału br.) w wyniku założenia realizacji niższych o 8,88% wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych o 43,52%.

Znacząco wyższe wydatki (kwota lub %), względem planowanych na 2022 rok (wg planu na k. III kwartału 2022 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 757 „Obsługa długu publicznego” (193,70%). *Skład Orzekający informuje, że 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.*

- 926 „Kultura fizyczna” (133,15%),

Znacząco niższe wydatki (kwota lub %), względem planowanych na 2022 rok (wg planu na k. III kwartału 2022 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 600 „Transport i łączność” (64,47%),
- 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (22,77%),
- 851 „Ochrona zdrowia” (47,48%),
- 852 „Pomoc społeczna” (76,02%),
- 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (72,47%),
- 855 „Rodzina” (59,05%).

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

*Skład stwierdził, że w rozdziale 851 „Ochrona zdrowia” w § 416 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych” nie zaplanowano wydatków. Jak wynika z danych załączonych do Informacji o przebiegu wykonania planów finansowych samorządowych osób prawnych za I półrocze 2022 r., nastąpił wzrost w br. kwoty zobowiązań Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu o 5 144 493,59 zł do kwoty 429 202 313,20 zł, w tym zobowiązań wymagalnych o 17 577 314,57 zł do kwoty 38 602 209,60 zł. Z przedłożonej Informacji wynika, że na dzień 30 czerwca br. Szpital wygenerował stratę w wysokości (-)32 065 852,45 zł przy prognozowanym zysku na poziomie 9 324,00 zł. Pomimo osiągnięcia za 2020 r. zysku w wysokości 33 916 188,04 zł, Szpital zakończył rok 2021 stratą netto w wysokości (-)4 164 078,38 zł (amortyzacja wynosiła kwotę 19 053 518,18 zł) wykazując jednocześnie stratę z lat ubiegłych w wysokości (-)404 813 216,25 zł. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z zobowiązania wymagalne ww spzoz-u na koniec III kwartału br. wyniosły 47 481 425,05 zł. Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 633 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 6 000 000 zł, stanowiącej 0,83 % planowanych wydatków, która jest zgodna z art. 222 ust. 1 ustawy. Ponadto Miasto planuje utworzyć rezerwy celowe w łącznej

wysokości 7 318 020,00 zł stanowiących 1,01% 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 0,62 % 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 2022 r. poz. 261 z późn. zm.).

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 3 420 000,00 zł,
- opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości 200 000,00 zł,
- należnych zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.) w wysokości 350 000,00 zł,
- za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest gmina–miasto Grudziądz w wysokości 270 000,00 zł,
- za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 26 875 000,00 zł,
- z Funduszu Rozwoju Dróg w wysokości 7 600 000,00 zł,
- z Funduszu Polski Ład w wysokości 15 675 000,00 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 2022 r. poz. 2519), 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 2023 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 2022 r. poz. 559 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 zaproponował przyjęcie na 2023 rok budżetu z nadwyżką w wysokości 21 809 672,00 zł przeznaczoną na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Zaplanowano przychody budżetu w kwocie 0,00 zł. Zaplanowane rozchody budżetu postanowiono pokryć nadwyżką budżetu. *W projekcie budżetu zaplanowano w rozdziale 75095 „Pozostała działalność” w § 0780 „Wpływy ze zbycia praw majątkowych” dochody tytułem sprzedaży udziałów w spółkach na rzecz Grudziądzkiego Holdingu Komunalnego S.A. w wysokości 20 000 000,00 zł. W projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Grudziądz na lata 2023-2037 przekazanej tut. Izbie w dniu 15 listopada br. zarządzeniem Nr 633/22 Prezydenta Grudziądz, w kwocie długu zaplanowano w 2023 r. zaciągnięcie zobowiązania, którego spłata dokona się z wydatków budżetu w latach 2024 – 2032. Saldo zobowiązań wynikających z umów spłacanych wydatkami na koniec 2023 roku wyniesie 29 100 000,00 zł. W załączniku projektu WPF ujęto przedsięwzięcie „Zakup i objęcie akcji w Grudziądzkim Holdingu Komunalnym SA” wskazując kwotę wydatków i limit zobowiązań na kwotę 29 100 000,00 zł. Skład Orzekający wnosi uwagę, że w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok nie określono limitu zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy, tj. wynikających z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, co stanowi naruszenie przepisu art. 212 ust. 1 pkt 6a ustawy.*

Projekt budżetu na 2023 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 22 089 959 zł.

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 2022 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*