

**Uchwała Nr 2/S/2022**  
**Składu Orzekającego Nr 11**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy**  
**z dnia 27 maja 2022 r.**

**w sprawie:** wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Grudziądza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 rok wraz z informacją o stanie mienia Miasta Grudziądza.

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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.), 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 2021 r. poz. 305 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 18 maja 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>

**uchwalil, co następuje:**

zaopiniować **pozytywnie** sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Grudziądza za 2021 rok wraz z informacją o stanie mienia **z uwagami** zawartymi 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) w związku z § 4b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1832 z późn. zm.), Prezydent Grudziądza przedłożył w dniu 29 kwietnia 2022 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy zarządzenie Nr 259/22 z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta za 2021 rok. W dniu 4 kwietnia 2022 r. przedłożono tut. Izbie Informację o stanie mienia komunalnego gminy – miasta Grudziądz wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.

Dokonując analizy Sprawozdania Skład Orzekający uwzględnił wymogi formalno-prawne wynikające z art. 267 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 269 ustawy oraz zgodność danych ujętych w sprawozdaniu ze sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych oraz z uchwałą budżetową Miasta Grudziądz według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.

Z przedłożonego przez Prezydenta Sprawozdania z wykonania budżetu Miasta wynika, że w 2021 roku jednostka osiągnęła dochody w wysokości 765 440 546,57 zł, co stanowi

108,55% planu określonego w wyniku zmian budżetu. Prezydent przedstawił przyczyny i kwoty zmian planu dochodów w stosunku do planu uchwalonego na dzień 1 stycznia 2021 r. Przebieg realizacji dochodów budżetowych został przedstawiony w formie tabelarycznej i opisowej w układzie klasyfikacji budżetowej 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 2021 roku przedstawia się następująco:

- dochody własne – 300 745 115,02 zł, co stanowi 39,29% ogółu dochodów,
- dotacje celowe i środki – 241 994 372,55 zł, co stanowi 31,61% ogółu dochodów,
- subwencja ogólna – 222 701 059,00 zł, co stanowi 29,09% ogółu dochodów.

Miasto osiągnęło w 2021 roku dochody wyższe o 111 844 677,65 zł od dochodów otrzymanych w roku 2020.

Wyższe wykonanie w 2021 roku dochodów wobec dochodów otrzymanych w 2020 roku (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 600 „Transport i łączność” (251,3%),
- dział 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (421,1%),
- dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (123,4%).

Dochody bieżące zrealizowano w wysokości 684 915 985,95 zł, tj. 104,58% wielkości planowanych.

Do najwyższej wykonanych bieżących dochodów własnych należą:

- udział w podatku dochodowym od osób fizycznych – 113 450 905,00 zł (108,24% planu),
- podatek od nieruchomości – 61 486 265,71 zł (104,47% planu),
- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 23 627 637,98 zł (101,3% planu).

Dochody majątkowe zrealizowano w kwocie 80 524 560,62 zł, co stanowi 160,2% planu. Miasto osiągnęło dochody majątkowe z tytułu: dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 52 912 679,69 zł (168,84% planu) oraz dochody własne w kwocie 27 611 880,93 zł (145,91% planu), w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 27 257 253,23 zł.

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

Na koniec 2021 r. zaległości wykazane w sprawozdaniu oznaczonym symbolem Rb-27S wyniosły 34 556 593,59 zł, co stanowi 4,51% dochodów ogółem, w tym podatkowe w kwocie 5 833 287,91 zł. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-PDP, Prezydent wydał decyzje o umorzeniu zaległości podatkowych w łącznej kwocie 1 494 420,70 zł stanowiącej 0,21% dochodów własnych Miasta. O ile w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił na koniec 2021 roku wzrost zaległości ogółem o kwotę 596 576,98 zł, to zaległości podatkowe spadły o 516 029,24 zł. W Sprawozdaniu wykazano podejmowanie działań windykacyjno-egzekucyjnych.

Wydatki budżetowe ogółem wykonano w 2021 roku w kwocie 731 405 549,19 zł, tj. na poziomie 95,54% planu. Planowane wydatki uległy w trakcie roku zwiększeniu o 69 264 758,66 zł. Miasto w 2021 roku wydatkowało o 67 103 394,72 zł więcej środków niż w roku 2020.

Wyższe wykonanie wydatków w stosunku do wykonanych w roku 2020 (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w n/wymienionych pozycjach:

- dział 600 „Transport i łączność” (149,8%),
- dział 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (187,5%),
- dział 750 „Administracja publiczna” (120,2%),
- dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (118,2%).

Niższe wykonanie zaplanowanych wydatków (wg działów klasyfikacji budżetowej oraz z punktu widzenia istotności dla budżetu Miasta) miało miejsce w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (80,9% planu).

Najwyższe wykonanie poszczególnych rodzajów wydatków w relacji do wykonania tych samych wydatków w 2020 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” (117,8 %),
- § 401 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” (105,6%) oraz § 411 „Składki na ubezpieczenia społeczne” (107,2%),
- § 426 „Zakup energii” (110,7%),
- § 433 „Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego” (108,5%),
- § 443 „Różne opłaty i składki” (158,7%),
- § 605 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” (199%),
- § 811 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” (110,1%).

Wykonanie wydatków budżetowych zostało przedstawione w formie tabelarycznej i opisowej w układzie klasyfikacji budżetowej i wg grup wydatków 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.

Wydatki bieżące w kwocie 631 090 019,37 zł stanowią 86,28% ogółu poniesionych wydatków. Natomiast wykonanie wydatków bieżących w stosunku do planu stanowi 97,3%. W zrealizowanych wydatkach bieżących największy udział mają:

- wynagrodzenia i składki: 258 200 304,83 zł (35,3% wydatków ogółem, wykonanie 99% planu),
- wydatki związane z realizacją statutowych zadań jednostek budżetowych: 151 204 031,42 zł (20,67% wydatków ogółem, wykonanie 94,51% planu),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 145 358 472,77 zł (19,87% wydatków ogółem, wykonanie 99,67% planu).

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 100 315 529,82 zł, co stanowi 13,71% ogółu wykonanych wydatków. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 85,75%, w tym na inwestycje i zakupy inwestycyjne na programy finansowane z udziałem środków UE w wysokości 82 315 529,82 zł (84,45% planu) oraz na zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego w kwocie 18 000 00,00 zł (92,27% planu).

W Sprawozdaniu zawarto dane o zrealizowanych dochodach na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków Unii Europejskiej oraz

o stopniu ich realizacji. Wskazano również rozliczenie dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach. Ze sprawozdania wynika, że Miasto w 2021 roku wykazało częściowe wykorzystanie w ww. roku budżetowym środków pieniężnych pochodzących z poszczególnych tytułów, w odniesieniu do których odrębne ustawy wskazują imiennie wymienione wydatki jakie mają być z nich sfinansowane. Skład Orzekający przypomina o obowiązku wydatkowania tych środków wyłącznie na zadania wynikające z poszczególnych ustaw. *Skład Orzekający wskazuje, że w rozdziale 90019 „Wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” wykazano wydatki bieżące: Gminy w wysokości 4.980,00 zł (pkt 4 tabeli, s. 270) oraz Powiatu w wysokości 37 163,00 zł (pkt od 3 do 6 tabeli, s. 365), tytułem zadań gminy, które powinny być realizowane w ramach gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, o którym mowa w art. 11a w zw. z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572). Stosownie do przywołanych powyżej przepisów zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin, a koszty realizacji programu ponosi gmina. W rozdziale 90019 ujmuje się wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wydatki związane z gromadzeniem tych środków oraz wydatki gmin i powiatów, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.). Skład zauważa, że w katalogu zadań gmin i powiatów finansowanych z dochodów z tytułu ww. opłat i kar nie zostały ujęte wydatki związane z realizacją gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W związku z powyższym Skład Orzekający wnosi o ponowne przeanalizowanie zasadności sfinansowania tych zadań dochodami, których zasady wydatkowania wskazane są w przywołanej ustawie o ochronie środowiska.*

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 53 825 966,58 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 2021 roku zamknął się nadwyżką w kwocie 34 034 997,38 zł, przy planowanym deficycie w wysokości (-)60 401 475,44 zł. Jednostka zrealizowała przychody ogółem w wysokości 76 320 118,27 zł, w tym z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie 30 000 000,00 zł, niewykorzystanych środków pieniężnych o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w wysokości 9 405 383,00 zł oraz wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy w kwocie 36 914 735,27 zł. Organ wykonawczy Miasta uzyskał stosowną opinię o możliwości wykupu obligacji planowanych w 2021 roku do emisji w kwocie 30 000 000,00 zł. Rozchody budżetu w omawianym okresie wyniosły 15 334 671,80 zł tytułem spłat kredytów i wykupu obligacji. Wydatki tytułem obsługi długu wyniosły 3 143 005,82 zł.

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

Jak wynika z Rb-Z – kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec 2021 r. kwota zobowiązań Miasta zaliczanych

do tytułów dłużnych wyniosła 208 282 877,28 zł, co stanowi 27,21% w relacji do wykonanych dochodów ogółem, a 69,26% do zrealizowanych dochodów własnych. Miasto nie wykazuje zobowiązań wymagalnych. Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych na dzień 31 grudnia 2021 r. wynika, że Miasto posiadało zobowiązania niewymagalne w wysokości 50 432 091,38 zł. W okresie sprawozdawczym Miasto nie udzieliło poręczeń i gwarancji, a łączna wartość potencjalnych niewymagalnych zobowiązań z tego tytułu na koniec 2021 roku wynosiła 2 750 000,00 zł, tj. 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.

Miasto nie sporządza sprawozdania budżetowego Rb-34S i w związku z powyższym w Sprawozdaniu nie wykazuje samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe gromadzące 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 2021 rok przedłożono również sprawozdania z wykonania planów finansowych miejskich osób prawnych za 2021 rok. Zobowiązania, wyłącznie krótkoterminowe, samorządowych instytucji kultury wyniosły łącznie kwotę 78 666,23 zł. Według dołączonych do informacji danych dotyczących wykonania planu finansowego za 2021 rok w Regionalnym Szpitalu Specjalistycznym im. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu (dalej: Szpital) oraz sprawozdania Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zobowiązania Szpitala wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. w kwocie łącznej wynoszą 423 642 272,07 zł i wzrosły od początku br. o kwotę 1 672 199,75 zł. Skład wskazuje, na podstawie zawartej w *Sprawozdaniu z wykonania Planu Finansowo-Rzeczowego* informacji, że pomimo zaciągnięcia w 2021 roku pożyczki w kwocie 92 000 000,00 zł z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań wymagalnych, Szpital na koniec 2021 roku wykazał zobowiązania wymagalne w wysokości 21 024 895,03 zł tytułem dostaw towarów i usług. Z przedstawionego *Sprawozdania z wykonania Planu Finansowo-Rzeczowego* wynika, że na koniec 2021 roku Szpital zanotował stratę w wysokości (-)10 020 825 zł wobec zaplanowanego zysku na poziomie 424 424,00 zł. Prezydent Miasta w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta* wykazał wydatki w dziale 851 „Ochrona zdrowia”, m.in., na realizację miejskiego programu profilaktyki w wysokości 69 880,00 zł realizowanego przez Szpital oraz tytułem dokapitalizowania Grudziądzkich Inwestycji Medycznych sp. z o.o. w kwocie 9 000 000,00 zł, ale nie zaprezentował działań podejmowanych, np. w związku z podjęciem przez Radę Miejską Grudziądzka uchwał: Nr XLVII/405/21 z dnia 25 czerwca 2021 r., która negatywnie oceniła sytuację ekonomiczno-finansową Szpitala, czy Nr LI/423/21 z dnia 18 października 2021 r. w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu w spółkę kapitałową. Skład Orzekający ponownie 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.

Załączona do sprawozdania z wykonania budżetu informacja o stanie mienia wypełnia kryteria określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. *Skład Orzekający przypomina, że dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania, o których mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. d) nie powinny być ograniczone wyłącznie do dochodów wynikających z gospodarowania nieruchomościami.*

Skład Orzekający ocenia, że Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2021 rok oraz Informacja o stanie mienia są zgodne z wymogami 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.