

Uchwała Nr 2/P/2024
Składu Orzekającego Nr 11
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 13 grudnia 2024 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2025 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 ze zm.), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 4/2024 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2024 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>

uchwalił, co następuje:

zaopiniować projekt uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2025 rok pozytywnie z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu

U z a s a d 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 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zarządzenie Nr 660/24 w sprawie projektu budżetu na 2025 rok.

Projekt uchwały budżetowej Miasta na 2025 rok zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

- łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości - 967 083 289,81zł
z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących w wysokości - 902 227 387,19 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości - 64 855 902,62 zł,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości - 993 848 286,13 zł
z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości - 841 871 307,87 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości - 151 976 978,26 zł,
- wynik budżetu ze wskazaniem źródeł sfinansowania planowanego deficytu,
- łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
- limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek,

- 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 dnia 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 z uwzględnieniem podziału według źródeł dochodów gminy i powiatu, stosownie do przepisu art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

Zaplanowane na 2025 rok dochody stanowią 103,68% dochodów planowanych przez Miasto na 2024 rok (wg planu na k. III kwartału) w wyniku założenia osiągnięcia wyższych o 10,43% dochodów bieżących oraz niższych o 43,97% dochodów majątkowych. Prognozowane na 2025 rok dochody własne są wyższe od zakładanych na 2024 rok o 39,11%. 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 2024 rok (wg planu na k. III kwartału 2024 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (75,8%),
- 750 „Administracja publiczna” (16,31%),
- 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (87,22%),
- 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (61,48%),
- 855 „Rodzina” (88,71%),
- 926 „Kultura fizyczna” (38,8%).

Znacząco wyższe dochody (kwota lub %), względem planowanych na 2024 rok (wg planu na k. III kwartału 2024 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” (194,82%),
- 801 „Oświata i wychowanie” (140,78%),
- 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (134,54%).

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 2025 rok wydatki stanowią 102,95% wydatków planowanych przez Miasto na 2024 rok (wg planu na k. III kwartału br.) w wyniku założenia realizacji wyższych o 3,74% wydatków bieżących oraz niższych wydatków majątkowych o 1,16%.

Znacząco wyższe wydatki (kwota lub %), względem planowanych na 2024 rok (wg planu na k. III kwartału 2024 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 801 „Oświata i wychowanie” (117,56%),
- 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” (112,06%),
- 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (117,5%).

Znacząco niższe wydatki (kwota lub %), względem planowanych na 2024 rok (wg planu na k. III kwartału 2024 roku) zaplanowano, m.in. w działach:

- 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (13,76%),
- 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (88,96%),
- 757 „Obsługa długu publicznego” (88,74%),
- 851 „Ochrona zdrowia” (67,61%).

Projekt budżetu na 2025 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 60 356 079,32 zł. Skład wskazuje, że o ile zaplanowane na 2025 rok wydatki ogółem stanowią 102,95% planowych wydatków ogółem na koniec III kwartału br., to względem planu ustalonego uchwałą X/66/24 z dnia 29 października br. zmieniającą budżet na 2024 rok, stanowią już tylko 96,8%. O ile w projekcie budżetu na 2025 rok zaplanowano wydatki bieżące w wysokości 103,74 % względem planowanych na koniec III kwartału br., to wobec zmian budżetu 2024 roku wprowadzonych ww. uchwałą zmieniającą jest to już tylko 95,69%. W projekcie budżetu na 2025 rok zaplanowano więc wydatki bieżące w kwocie niższej od planowanych na 2024 rok wg stanu na dzień 29 października 2024 r. o kwotę 37 927 039,29 zł, w tym w szczególności w następujących §§ klasyfikacji budżetowej:

- § 254 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty” o kwotę 6 364 019,00 zł,
- § 311 „Świadczenia społeczne” o kwotę 9 783 425,60 zł,
- § 401 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” o kwotę 5 783 154,83 zł
- § 411 „Składki na ubezpieczenia społeczne” o kwotę 1 616 676,65 zł,
- § 426 „Zakup energii” o kwotę 3 027 770,00 zł,
- § 427 „Zakup usług remontowych” o kwotę 3 307 920,13 zł,
- § 433 „Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego” o kwotę 2 901 000,00 zł
- § 479 „Wynagrodzenia osobowe nauczycieli” o kwotę 8 770 015,00 zł,
- § 811 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” o kwotę 2 894 865,28 zł

przy jednoczesnym braku wskazania działań i ich efektów finansowych w postaci zmniejszenia wydatków bieżących w obszarach, gdzie generowane są, co do zasady, ich wzrosty a Miasto nie posiada całkowitej swobody w ich kształtowaniu (inflacja, stopy procentowe, podwyżki wynagrodzeń, ceny energii). Najistotniejszą pozycję w planie wydatków bieżących stanowią wydatki na oświatę w kwocie 387 446 523,59 zł (dział 801 „Oświata i wychowanie”). Skład zwraca uwagę, że pomimo zaplanowania wyższych dochodów w tym dziale w roku 2025 względem planu wydatków na 2024 rok (wg stanu na dzień 29 października br.) o 37,73% zaplanowano zwiększone wydatki tylko o 3,43%. Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, jak również dotacje dla niepublicznych jednostek systemu oświaty zaplanowano znacząco poniżej

planu wydatków na rok bieżący, pomimo podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli oraz pracowników niepedagogicznych. Mając na uwadze powyższe, jak i również planowanie deficytu operacyjnego w 2024 roku (na dzień 29 października br.) w wysokości (-)42 181 215,23 zł na skutek, w szczególności zmian planu wydatków w obszarze oświaty, Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia do realności planu wydatków bieżących a w konsekwencji osiągnięcia na koniec 2025 roku nadwyżki operacyjnej w kwocie 60 356 079,32 zł. Skład podkreśla konieczność przeprowadzenia analizy ww. wydatków bieżących zarówno w zakresie ich planowania, jak i monitorowania ich wykonania. Należy podkreślić, że kategoria wydatków bieżących jest jednym z czynników, które mają istotny wpływ również na wskaźnik określony przepisem art. 243 ustawy.

Skład stwierdził, że w rozdziale 851 „Ochrona zdrowia” nie zaplanowano wydatków w § 416 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych”. Jak wynika ze sprawozdania finansowego Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu, w 2023 roku wobec roku 2022 nastąpił spadek zobowiązań długoterminowych o kwotę 39 783 452,22 zł do kwoty 253 545 464,38 zł przy jednoczesnym wzroście zobowiązań krótkoterminowych o kwotę 65 135 527,76 zł do kwoty 212 828 815,65 zł. Ze sprawozdania wynika, że za 2023 rok Szpital wygenerował stratę netto w wysokości (-)12 458 477,93 zł, a wynik bez amortyzacji ukształtował się na poziomie +8 459 010,53 zł wykazując jednocześnie stratę z lat ubiegłych w wysokości (-)440 738 234,04 zł. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z zobowiązania wymagalne ww. spzoz-u na koniec III kwartału br. wyniosły 108 589 045,65 zł. Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 799) 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. Skład wskazuje, że w planie wydatków: Dział 851 „Ochrona zdrowia”, Rozdział 85195 „Pozostała działalność” §603 „Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych” zaplanowano wydatek w kwocie 5 000 000,00 zł tytułem objęcia dodatkowych udziałów w Grudziądzkich Inwestycjach Medycznych sp. z o.o. pomimo przewidywanej straty netto jaką osiągnie ten podmiot w roku 2024 w kwocie (-)12 767 450,52 zł.

Wydatki budżetowe zaprezentowano w wymaganej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Zaplanowana rezerwa ogólna i rezerwy celowe mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków. W budżecie zaplanowano utworzenie rezerwy ogólnej

w kwocie 4 000 000,00 zł, stanowiącej 0,4 % planowanych wydatków, która jest zgodna z art. 222 ust. 1 ustawy. Ponadto Miasto planuje utworzyć rezerwy celowe w łącznej wysokości 8 421 610,00 zł stanowiących 0,85% planowanych wydatków, tj. z zachowaniem limitu określonego przepisem art. 222 ust. 3 ustawy, w tym w wysokości 2 250 000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowi 0,5 % 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 z późn. zm.).

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 3 460 000,00 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 w wysokości 450 000,00 zł,
- za korzystanie z przystanków komunikacyjnych w wysokości 300 000,00 zł,
- za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 36 200 000,00 zł,
- z Funduszu Rozwoju Dróg w wysokości 10 014 768,00 zł,
- z Funduszu Polski Ład w wysokości 15 000 000,00 zł,
- z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (Rządowy Program Odbudowy Zabytków) w wysokości 1 750 000,00 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 36 353 000,00 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 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), 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 niepochodzących 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 2025 rok, stosownej uchwały w powyższym zakresie lub doprowadzenia do stanu zbilansowania systemu.

Na finansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej Miasto planuje na 2025 rok dochody w kwocie 15 744 817,97 zł. Plan wydatków

na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków stanowi kwotę 24 979 480,13 zł.

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.

Stosownie do przepisu art. 5a ust. 4 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) uwzględniono w projekcie budżetu wydatki na zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego. Wysokość budżetu obywatelskiego wynosi 0,5% wydatków Miasta wykonanych w 2023 roku.

W planie dochodów i wydatków projektu budżetu wyodrębniono w załącznikach Nr 3 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.

Planowane w projekcie budżetu na 2025 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2025, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy.

Prezydent Miasta zaproponował przyjęcie na 2025 rok budżetu z deficytem w wysokości 26 764 996,32 zł. Jako źródło jego pokrycia w całości wskazano przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym.

Zaplanowano przychody budżetu w kwocie 54 000 000,00 zł pochodzące w całości z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym. W budżecie zaplanowano rozchody w wysokości 27 235 003,68 zł tytułem spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów oraz wykupu papierów wartościowych.

Zaplanowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek mieszczą się w określonych w projekcie uchwały budżetowej limitach zobowiązań zaciąganych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy.

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 2024 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