Elektronicznie podpisany przez:
MACIEJ SŁOMIŃSKI
dnia 14 grudnia 2021 r.

Uchwała Nr 3/P/2021
Składu Orzekającego Nr 11
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 14 grudnia 2021 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2022 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 15/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 11 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

Przewodniczący:	*Maciej Słomiński*
Członkowie:	*Daniel Jurewicz*
	Andrzej Tatkowski

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** projekt uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2022 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (określanej dalej jako ustawa), przekazał w dniu 15 listopada 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zarządzenie Nr 593/21 w sprawie projektu uchwały budżetowej Miasta Grudziądz na 2022 rok

Projekt uchwały budżetowej Miasta na 2022 rok zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

- łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości - 720 822 781,60 zł
  z wyodrębnieniem:
  - dochodów bieżących w wysokości - 593 663 879,60 zł,
  - dochodów majątkowych w wysokości - 127 158 902,00 zł,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości - 745 915 893,60 zł
  z wyodrębnieniem:
  - wydatków bieżących w wysokości - 566 516 538,60 zł,
  - wydatków majątkowych w wysokości - 179 399 355,00 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,
- kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym 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 w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej obejmującej działy, rozdziały, paragrafy.

Zaplanowane na 2022 rok dochody stanowią 99,07% dochodów planowanych przez Miasto na 2021 rok (wg planu na k. III kwartału) w wyniku założenia osiągnięcia niższych o 5,84% dochodów bieżących oraz wyższych o 30,95% dochodów majątkowych. Prognozowane na 2022 rok dochody własne są wyższe od zakładanych na 2021 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 2021 rok (wg planu na k. III kwartału 2021 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 750 „Administracja publiczna” (o 39,68%),
- 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (o 30,35%).

Znacząco wyższe dochody (kwota lub %), względem planowanych na 2021 rok (wg planu na k. III kwartału 2021 roku) zaplanowano, m in. w działach:

- 600 „Transport i łączność” (o 40,76%), w tym w rozdziale 60015 „Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu” (o 38,75%),
- 758 „Różne rozliczenia” (o 7,99%), w tym w rozdziale 75803 „Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów” (o 39,51%),
- 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (o 9,21%), w tym w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” (o 8,65%).

Dochody majątkowe Miasta pochodzą ze sprzedaży majątku, dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje oraz dochodów z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Wydatki budżetowe zaprezentowano wg grup wydatków oraz w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej, w podziale na działy, rozdziały i paragrafy. Skład Orzekający zauważa, że na potrzeby opracowania projektu uchwały budżetowej na 2022 rok uwzględniono przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1382), w tym wymogi określone w § 1 pkt 1 lit. j) rozporządzenia, dotyczące sposobu ujmowania w budżetach jst wydatków związanych z utrzymaniem stanowisk pracy w jednostce.

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 0,54 % planowanych wydatków, która jest zgodna

z art. 222 ust. 1 ustawy. Ponadto Miasto planuje utworzyć rezerwy celowe w łącznej wysokości 5 516 081,00 zł stanowiącej 0,74% planowanych wydatków, tj. z zachowaniem limitu określonego przepisem art. 222 ust. 3 ustawy, w tym w wysokości 2 000 000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, co stanowi 0,63 % 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 2020 r., poz. 1856 ze 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. *Skład Orzekający przypomina, że udzielenie dotacji powinno odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w powyższym zakresie, w tym w szczególności w oparciu o stosowne uchwały organu stanowiącego dotyczące zasad i trybu udzielania dotacji na poszczególne cele i zadania.*

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 2 600 000,00 zł,
- opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości 345 000,00 zł,
- należnych zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz.1990) w wysokości 400 000,00 zł,
- za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest gmina–miasto Grudziądz w wysokości 250 000,00 zł
- za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 25 500 000,00 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 26 700 000,00 zł. Zgodnie z brzmieniem art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 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 2022 rok stosownej uchwały w powyższym zakresie lub doprowadzenia do stanu zbilansowania systemu. W projekcie

uchwały nie wyodrębniono dochodów i wydatków tytułem środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

W planie dochodów i wydatków projektu budżetu wyodrębniono w załącznikach Nr 3-4 oraz 11 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 przepisem art. 237 ust. 2 ustawy.

Prezydent zaproponował przyjęcie na 2022 rok budżetu z deficytem w wysokości 25 093 112,00 zł. Jako źródło jego pokrycia wskazano przychody ze sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 21 065 328,00 zł oraz niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 114 609,00 zł i z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 3 913 175,00 zł. *Skład Orzekający przypomina, że niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy jako źródło pokrycia deficytu budżetu powinny być faktycznie osiągnięte i dostępne na rachunku bieżącym budżetu.*

Zaplanowane przychody budżetu w kwocie 49 027 784,00 zł pokrywają planowany deficyt budżetu oraz planowane rozchody budżetu w wysokości 23 934 672,00 zł na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Ustalono również wydatki przypadające do spłaty w 2022 roku zgodnie z zawartymi umowami, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Miasto w łącznej kwocie 774 921,00 zł.

Zaplanowane rozchody budżetu postanowiono pokryć przychodami z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. Zaplanowane przychody z tytułu kredytów 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. *Skład Orzekający zauważa, ze pomimo wskazania w § 3 ust. 2 pkt 3) projektu uchwały jako zwrotnego źródła pokrycia planowanego deficytu budżetu wyłącznie przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych, w §§ 18 i 19 projektu ustalono limit zobowiązań na jego sfinansowanie również tytułem kredytów i pożyczek zawierając analogiczne upoważnienie dla Prezydenta.*

Projekt budżetu na 2022 rok spełnia wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy, przy czym zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927) w roku 2022 dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Planowana nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między bieżącymi dochodami i wydatkami wynosi 27 147 341,00 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 2021, jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Na skutek zmiany treści przepisu art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 711 z późn. zm.) organ stanowiący podjął w dniu 18 października 2021 r. uchwałę Nr LI/423/21 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu w spółkę kapitałową. Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność bieżącego monitorowania gospodarki finansowej ww. spzoz-u, 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.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2022 rok spełnia wymogi formalne i merytoryczne. Projekt zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych oraz spełnia ustawowe wymogi dotyczące finansów jednostki samorządu terytorialnego.

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