

## **UCHWAŁA Nr SO-5/0952/259/2022**

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 15 grudnia 2022 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej

Miasta Konina na 2023 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 21/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 listopada 2022 roku, w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka

Członkowie: Renata Konowalek

Aleksandra Marszałek

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok

### **o p i n i ę pozytywną z zastrzeżeniem wyrażonym w pkt 11 uzasadnienia**

#### **Uzasadnienie**

Prezydent Miasta Konina w dniu 15 listopada 2022 roku przedłożył tutejszej Izbie w formie elektronicznej projekt uchwały budżetowej na 2023 rok w celu zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

W dniu 30 czerwca 2010 roku Rada Miasta podjęła uchwałę Nr 687 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

1. W projekcie budżetu na 2023 rok ustalone zostały:

- dochody w wysokości 594.202.962,43 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 561.506.222,53 zł,
- wydatki w wysokości 588.070.180,69 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 547.230.354,46 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 14.275.868,07 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Planowaną nadwyżkę dochodów nad wydatkami w wysokości 6.132.781,74 zł proponuje się przeznaczyć na spłatę zadłużenia.

2. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 7.000.000 zł, a także rozchody na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 8.132.781,74 zł oraz wykup innych papierów wartościowych (§982) w wysokości 5.000.000 zł.

Skład Orzekający odnosząc się do zaplanowanych w projekcie budżetu wolnych środków w wysokości 7.000.000 zł zauważa, że z dokumentów będących w posiadaniu Izby (bilansu z wykonania budżetu j.s.t. sporządzonego na dzień 31 grudnia 2021r., sprawozdania Rb – NDS za III kw. 2022 r. oraz uchwały budżetowej na 2022 rok ze zmianami do niej) wynika, że na dzień 31.12.2021r. miasto Konin posiadało wolne środki z lat ubiegłych w wysokości 31.829.752,72 zł. W budżecie 2022 roku po zmianach zaplanowane zostały przychody z tytułu wolnych środków w kwocie 22.584.976,89 zł, co powoduje, że na koniec 2022 roku mogą wystąpić w budżecie Miasta Konina wolne środki w wysokości 9.244.775,83 zł, o ile nie zostaną zaangażowane w wykonanie budżetu 2022 roku. Skład Orzekający podkreśla, że ostateczna kwota przychodów z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych do wykorzystania w 2023 roku, będzie możliwa do ustalenia po zakończeniu roku budżetowego 2022.

Skład Orzekający zauważa, że na rok następny (2023) planuje się przychody z niewykorzystanych w 2022 roku wolnych środków, a w listopadzie 2022 roku Rada Miasta Konina podjęła decyzję o wyemitowaniu obligacji, w tym na finansowanie planowanego deficytu. Nadto na dzień wydawania opinii w budżecie 2022 roku nie zostały w całości zaplanowane dodatkowe dochody należne w bieżącym roku z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT w wysokości 15.831.770,54 zł, bowiem w dochodach budżetu 2022 roku zaplanowano z tego tytułu kwotę 11.143.590,48 zł. Różnica wynosi 4.688.180,06 zł i są to dochody, które wpłyną do budżetu Miasta Konina do końca roku i ukształtują wynik budżetu. Jeżeli w 2022 roku nie wystąpi deficyt budżetu lub wystąpi w kwocie niższej niż planowano, to nie wystąpią potrzeby pożyczkowe budżetu i nie będzie tytułu do wyemitowania obligacji w pełnej wysokości z uwagi na przepis art. 32 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2244), który określa, że jednostka samorządu terytorialnego obowiązkowo określa cel emisji obligacji i emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji obligacji na inny cel. W ocenie Składu Orzekającego zaciąganie zobowiązań dłużnych w danym roku nie powinno prowadzić do generowania w budżecie wolnych środków na rok następny.

W realizację budżetu każdego roku winny być zaangażowane w pierwszej kolejności posiadane zasoby pieniężne, w tym wolne środki, a zobowiązania dłużne winny być zaciągane w roku, w którym faktyczne wystąpią potrzeby pożyczkowe. Późniejsze zaciągnięcie zobowiązań dłużnych spowoduje poniesienie niższych kosztów obsługi długu, co jest szczególnie istotne w obecnej sytuacji wzrostu stóp procentowych kształtujących koszty obsługi długu.

3. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego zaplanowana została w kwocie przewyższającej wartość minimalną określoną w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261).
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny. W projekcie uchwały budżetowej określone zostały kwoty dotacji przekazywanych z budżetu Miasta, z zachowaniem wymogów wynikających z art. 215 ustawy o finansach publicznych (załącznik Nr 10 i 11 do projektu uchwały budżetowej).
5. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, określonych w postanowieniu § 6 projektu uchwały budżetowej, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z przepisów art. 258 ustawy o finansach publicznych i art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583 z późn. zm.).
6. W projektowanych dochodach budżetu zaplanowano w 2023 roku dochody ze sprzedaży nieruchomości w wysokości 11.317.168 zł (dz. 700 rozdz. 70005 § 0770). Z uzasadnienia do projektu budżetu wynika (str. 33) jakie nieruchomości przeznaczono do sprzedaży i jaka jest ich szacowana wartość. Należy jednak zauważyć, że planowanie wysokich dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie na 2023 rok, przy aktualnej sytuacji gospodarczej kraju, obarczone jest dużym ryzykiem.
7. W dochodach budżetu zaplanowano wpływy z części opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (§ 0270) i określono razem z dochodami z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w łącznej wysokości 2.927.000 zł, a następnie w takiej samej wysokości określono wydatki przeznaczone na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i programie przeciwdziałania narkomanii na 2023 rok dla miasta Konina.
8. W projekcie budżetu określono dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 1079 ze zm.) w wysokości 7.400.000 zł i wydatki nimi finansowane.
9. Z postanowień projektu uchwały budżetowej wynika, że zaplanowane zostały dochody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (rozdz. 90002 § 0490) w kwocie 16.500.000 zł oraz wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości 16.500.000 zł (rozdział 90002). Z powyższego wynika, że planowane dochody z opłaty

za gospodarowanie odpadami komunalnymi pokrywają pełne koszty, o których mowa w art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.).

10. Planowane w projekcie budżetu na 2023 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2023, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
11. Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników z wyłączeniem nauczycieli klasyfikowane w § 4010 zostały zaplanowane w łącznej kwocie 85.347.212,75 zł, tj. w wysokości wyższej o 5.284.430,852 zł od wydatków planowanych na ten cel w roku bieżącym, a planowany wzrost wynagrodzeń wynosi 7%.

Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli klasyfikowane w § 4790 zaplanowane zostały w wysokości 114.540.432,00 zł, a kwota ta jest niższa o 897.127,00 zł od wydatków zaplanowanych na ten cel w budżecie na rok 2022 (po zmianach wprowadzonych przez Radę Miasta uchwałą Nr 831 z dnia 30 listopada 2022 roku i przez Prezydenta Miasta Konina zarządzeniem Nr 182/2022 z dnia 30 listopada 2022 r.) w łącznej wysokości 115.437.559 zł, a kwota ta obejmuje podwyższone wynagrodzenia za część roku, tj. za okres od maja do grudnia 2022 roku. Z zawiadomień Ministra Finansów z dnia 13 października 2022 r. Nr ST3.4750.23.2022 i ST3.4750.24.2022 wynika, iż kwocie części oświatowej subwencji ogólnej planowanej na rok 2023 zostały uwzględnione skutki wzrostu o 7,8% średnich wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2023 r. oraz skutki przechodzące wzrostu o 4,4% średnich wynagrodzeń nauczycieli od 1 maja 2022 r. Ustalono również, iż na rok 2023 dla Miasta Konina została zaplanowana część oświatowa subwencji ogólnej w wysokości 168.070.551,00 zł, a kwota ta jest wyższa o 21.722.767,00 zł od części oświatowej subwencji ogólnej na 2022 rok wynoszącej 146.347.784,00 zł. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie odniesiono się do planowania wydatków na wynagrodzenia osobowe, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, które stanowią istotną część budżetu Miasta Konina. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części zastrzeżenie.

12. Skład Orzekający w projekcie budżetu na 2023 rok stwierdził również, iż:
  - 1) W postanowieniach projektu uchwały budżetowej ani załącznikach do projektu budżetu nie wyodrębniono dochodów budżetu z tytułu środków finansowych pochodzących z funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i wydatków finansowanych z tych środków, w tym realizowanych z Programu Rządowego Fundusz Polski Ład „Program Inwestycji Strategicznych”, finansowanego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, mimo iż w dochodach budżetu zaplanowano wpływy w § 6370 w których klasyfikuje się z środki na zadania inwestycyjne z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, a do kwietnia 2023 roku wpłyną dochody w § 2180 /Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub

dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19/ na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1967) w tym z przeznaczeniem na wypłatę dodatków dla podmiotów wrażliwych. Należy również zauważyć, że kierunkowe przeznaczenie mają również odsetki naliczone od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym od środków z RFIL, które Miasto Konin planuje wykorzystać w 2022 roku - na podstawie objaśnień do załączników do uchwały Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M. P. z 2022 r. poz. 22) oraz odsetki od środków uzyskanych na realizację wypłat rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych oraz wypłat dodatków dla gospodarstw domowych i dodatków dla podmiotów wrażliwych – na podstawie 29 ust. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

- 2) Z analizy wydatków zaplanowanych w załączniku Nr 2 do projektu uchwały budżetowej wynika, iż w rozdz. 85446 /Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli/ zaplanowano wydatki w wysokości 28.573,00 zł, co stanowi 0,71% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli w dz. 854 /Edukacyjna opieka wychowawcza/ § 4790 /Wynagrodzenia osobowe nauczycieli/ wynoszących 4.000.287,00 zł. W myśl przepisu art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz. U. z 2021r. poz. 1762, z późn. zm.) w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem szkoleń branżowych - w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.
- 3) W uzasadnieniu do projektu budżetu popełniono nieliczne omyłki pisarskie, np. na str. 8 i 24 zapisano, iż dochody z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat oraz wpływy z pozostałych odsetek (§ 0910) planuje się w wysokości 441.110 zł, a z załącznika Nr 1 do projektu budżetu wynika, że dochody w § 0910 /Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat/ zaplanowano w kwocie 440.900 zł.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

*/-/ Zofia Ligocka*

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.