

## **UCHWAŁA Nr SO-5/0954/170/2023**

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 24 kwietnia 2023 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Konina za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 6/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 lutego 2023 roku w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka  
Członkowie: Anna Krzymińska  
Aleksandra Marszałek

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

***opinię pozytywną***

***z uwagami wyrażonymi w pkt I.3 i I.5 uzasadnienia***

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta Konina za 2022 rok załączone do zarządzenia Prezydenta Miasta Konina Nr 66/2023 z dnia 29 marca 2023 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Konina za 2022 rok i przedłożone tutaj Izbie wraz z informacją o stanie mienia komunalnego w dniu 29 marca 2023 roku. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2022 rok uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, zmianami do niej oraz ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na dzień 31 grudnia 2022 roku.

Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

I. 1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną. W części opisowej Prezydent Miasta zamieścił objaśnienia dotyczące wykonanych dochodów, poziomu zaległości oraz finansowych skutków udzielonych ulg, zwolnień, umorzeń i odroczenia terminu płatności, a także obniżenia górnych stawek podatków lokalnych. W odniesieniu do wydatków bieżących sprawozdanie zawiera omówienie ważniejszych grup wydatków w poszczególnych działach, w ramach których odnosi się przede wszystkim do wydatków realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Wykonanie wydatków majątkowych przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym z wyodrębnieniem kwot przeznaczonych na zadania z zakresu ochrony środowiska wraz z podaniem danych o zakresie rzeczowym wykonanych zadań. Sprawozdanie zawiera informację o wydatkach poniesionych na zadania wyłonione w ramach Konińskiego Budżetu Obywatelskiego (zał. Nr 11).

W części tabelarycznej sprawozdania przedstawiono dane w szczególności wynikającej z uchwały budżetowej, a mianowicie:

- dochody i wydatki w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań przyjętych do realizacji od innych jednostek samorządu terytorialnego,
- wydatki majątkowe, wg zadań w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- zestawienie przychodów i rozchodów budżetu,
- wykonanie wydatków na udzielenie dotacji dla podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych i dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych na cele publiczne związane z realizacją zadań gminy i powiatu,
- dochody i wydatki, o których mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska,
- wydatki finansowane w ramach Budżetu Obywatelskiego,
- wykonanie planu dochodów/przychodów i wydatków realizowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
- wykonanie planu dochodów i wydatków realizowanych ze środków Funduszu Pomocy,
- zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

W sprawozdaniu poinformowano z jakiego tytułu poniesiono wydatki z budżetu gminy na zapłacenie odsetek, kar i wypłatę odszkodowań (str. 58, 59, 62, 78, 79, 81, 82 i 94).

2. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet Miasta Konina za 2022 rok został wykonany z nadwyżką dochodów nad wydatkami w wysokości 14.047.150,27 zł (przy planowanym deficycie w kwocie 12.096.234,97 zł), bowiem:
  - a) dochody wykonano w wysokości 665.573.919,66 zł, co stanowi 96,07% planu, z tego:
    - dochody bieżące wykonano w wysokości 609.358.201,85 zł, co stanowi 96,59% planu,
    - dochody majątkowe wykonano w wysokości 56.215.717,81 zł, co stanowi 90,69% planu (w tym dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 10.035.627,08 zł co stanowi 63,48% planu),
  - b) wydatki wykonano w wysokości 651.526.769,39 zł, co stanowi 92,42% planu, z tego:
    - wydatki bieżące wykonano w wysokości 589.211.468,95zł, co stanowi 92,34% planu,
    - wydatki majątkowe wykonano w wysokości 62.315.300,44zł, co stanowi 93,25% planu.

Z powyższych danych wynika, że wykonane dochody bieżące są wyższe niż wykonane wydatki bieżące o kwotę 20.146.732,90 zł, przy planowanym deficycie operacyjnym w wysokości (-) 7.259.977,27 zł, czym spełniono wymogi art. 242 ustawy roku o finansach publicznych.

3. Przychody budżetu wyniosły 66.924.735,10 zł, z tego: przychody z emisji obligacji (§ 931) w kwocie 21.046.000,00 zł, przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) i przychody jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (§ 906) w łącznej kwocie 14.048.982,38 zł oraz przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (§ 950) w kwocie 31.829.752,72 zł. Rozchody budżetu na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów wykonano w kwocie 35.693.516,00 zł, tj. w wysokości zaplanowanej w uchwale budżetowej na 2022 rok po wprowadzonych zmianach, w tym 21.046.000,00 zł stanowiły rozchody na wcześniejszą spłatę kredytów i pożyczek (§ 965). Dane te potwierdza

sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2022 roku.

Na dzień 31 grudnia 2022 roku Miasto Konin posiadało zadłużenie w wysokości 218.592.490,48 zł, co stanowi 32,84% zrealizowanych dochodów budżetu, z tego zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji wynoszą 217.366.081,74 zł, a dług, którego spłata nastąpi wydatkami wynosi 1.226.408,74 zł.

W sprawozdaniu Prezydent podał dane o planowanych i zrealizowanych przychodach oraz rozchodach budżetu, a także przedstawił poziom zadłużenia Miasta, przy czym na stronie 119 części opisowej sprawozdania oraz w tabeli nr 7 podano, iż wykonanie przychodów wynosi 47.789.750,97 zł w tym:

- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych (§ 905) w wysokości 967.852,67 zł,
- niewykorzystanych środków na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych (§ 906) w wysokości 3.190.921,41 zł,
- wolnych środków na rachunkach bankowych w wysokości (§ 950) 22.584.976,89 zł,
- emisji papierów wartościowych (§ 931) w wysokości 21.046.000,00 zł.

Z wymienionych wyżej kwot tylko kwota przychodów z emisji obligacji jest wartością wykonaną, która jest równa wartości planowanych przychodów z tego tytułu. Pozostałe kwoty przychodów wykazane w sprawozdaniu jako wielkości wykonane - są wielkościami zaplanowanymi w uchwale budżetowej na 2022 rok (po zmianach). Porównując kwoty wykonanych przychodów wykazanych w opiniowanym sprawozdaniu z przychodami wykazanymi w sprawozdaniu Rb-NDS stwierdzono, iż zaniżono:

- łączną kwotę wykonanych przychodów o 19.134.984,13 zł
- sumę niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych (§ 905) i niewykorzystanych środków na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych (§ 906) o kwotę 9.890.208,30 zł,
- kwotę wolnych środków na rachunkach bankowych (§ 950) o 9.244.775,83 zł.

Z powyższego wynika, że w realizację budżetu nie zostały zaangażowane wolne środki w wysokości 9.244.775,83 zł oraz wyemitowano w pełnej wysokości obligacje mimo, iż potrzeby pożyczkowe budżetu były niższe, bowiem część obligacji była przeznaczona na planowany deficyt, podczas gdy budżet został wykonany z nadwyżką dochodów nad wydatkami. Działanie takie generuje powstanie wolnych środków na rok następny i zwiększone koszty obsługi długu. Prawidłowe zarządzanie długiem, w tym ograniczanie poziomu nowych zobowiązań dłużnych do niezbędnego minimum, jest szczególnie ważne w sytuacji wysokiego poziomu wskaźnika WIBOR wpływającego na koszty obsługi długu. Skład Orzekający wskazuje również na zasadę określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wg której wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. Zasada ta ma również zastosowanie do wydatków na obsługę długu, które są następstwem decyzji o zaciąganiu zobowiązań dłużnych. Na tą okoliczność Prezydent Miasta nie zamieścił żadnych objaśnień. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę.

W 2022 roku relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych (1/7 prawej strony wzoru) wyniosła 7,08% (dla porównania w 2019 wskaźnik ten wynosił 4,23%, w 2020 0,33%, a w 2021 8,18%). Skład Orzekający podnosi, iż poziom nadwyżki operacyjnej tylko w nieznacznym stopniu przewyższa planowane w latach następnych rozchody na spłaty rat

kredytów i pożyczek oraz wykup emisji obligacji. Należy jednak zauważyć, iż z uwagi na wysoki poziom zadłużenia na sytuację finansową miasta Konina istotny wpływ ma poziom stawek WIBOR determinujący koszty obsługi zadłużenia.

Należy również zauważyć, iż po uwzględnieniu wartości wynikających ze sprawozdań rocznych na 2022 rok, obowiązujący na dzień wydania opinii budżet na rok 2023 i wieloletnia prognoza finansowa przewiduje zachowanie wskaźników spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale przy planowanych wydatkach na wynagrodzenia nauczycieli na poziomie wydatków w roku 2022, a ta grupa zawodowa ma gwarantowane podwyżki w wysokości 7,8%.

4. W części opisowej Prezydent Miasta zamieścił informację o poziomie zobowiązań niewymagalnych na koniec 2022 roku (str. 113) w łącznej wysokości 27.882.891,87 zł, w tym wskazał, że część zobowiązań niewymagalnych nie mieści się w rocznym planie wydatków oraz wyjaśnił, iż podstawę zaciągnięcia tych zobowiązań stanowiło postanowienie § 7 uchwały budżetowej na 2022 rok.
5. W opiniowanym sprawozdaniu zamieszczono dane o dochodach z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2022 roku, które wyniosły 14.005.924,18 zł, a powiększone o uzyskane dochody uboczne sklasyfikowane w rozdz. 90002 /Gospodarka odpadami/, tj. dochody ze zwrotów kosztów upomnień i postępowania egzekucyjnego, z odsetek od opłaty wniesionych po terminie płatności oraz pozostałych dochodów wyniosły łącznie 14.055.556,37 zł, natomiast wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poniesiono niższe tj. w wysokości 13.581.192,49 zł (rozdz. 90002), w tym na wydatki fakultatywne obejmujące usuwanie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w wysokości 53.892,00 zł. Z powyższego wynika, że uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z dochodami ubocznymi pokryły w całości wydatków na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2022 roku, a część dochodów nie została wykorzystana. Przychody z nadwyżki dochodów nad wydatkami na tej działalności, tj. niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) nie zostały jednak ujęte w uchwale budżetowej na 2023 rok i przeznaczona na wydatki w myśl przepisu art. 6r ust. 2c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.). W części opisowej podano informację o zrealizowanych dochodach z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (str. 24) i wydatkach poniesionych na obsługę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (str. 84 i 85), w tym przekazano dane o wydatkach poniesionych na odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych (łącznie), koszty utworzenia i utrzymania punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i obsługę administracyjną systemu, usuwanie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania, natomiast nie wskazano czy ponoszono wydatki na zakup pojemników, edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi oraz na fakultatywne zadanie obejmujące utworzenie i utrzymanie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, tj. wydatki o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt 4 i ust. 2aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także nie zawierają objaśnień, co od 2019 roku jest wymagane na podstawie przepisu art. 6r ust. 2e ww. ustawy. Przepis ten stanowi, że w

sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c wraz z objaśnieniami.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę w odniesieniu do zakresu zamieszczonych informacji o wykonanych w 2022 roku dochodach i poniesionych wydatkach na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

6. W sprawozdaniu wykazano dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska w wysokości 6.307.314,88 zł (rozd. 90019) oraz poinformowano o poniesionych wydatkach bieżących i majątkowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienione w art. 400a wyżej cytowanej ustawy w wysokości 7.118.580,75 (zał. Nr 10 do zarządzenia).
7. Wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałaniu narkomanii wykonano w kwocie 2.634.265,98 zł (rozdziały 85153 i 85154) przy zrealizowanych dochodach z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 2.111.530,24 zł (rozdział 75618 § 0480) oraz wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (rozdział 75618 § 0270) w kwocie 912.641,05 zł. Różnica wynosi 389.905,31 zł i powiększa pulę niewykorzystanych środków z lat ubiegłych, które do dnia wydania niniejszej opinii nie zostały przeznaczone na zwiększenie przychodów w § 905 i wydatków w budżecie na 2023 rok zaplanowanych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałaniu narkomanii.
8. Opiniowane sprawozdanie zawiera informacje o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonanych w trakcie roku budżetowego (Tabela Nr 14), czym spełniono wymóg wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W części opisowej sprawozdania (str. 127-137) zamieszczono również dane o realizacji przedsięwzięć wieloletnich w zakresie zadań bieżących w poszczególnych działach, a w zakresie zadań majątkowych o wykonanych wydatkach w 2022 roku oraz od początku realizacji każdego przedsięwzięcia, natomiast nie podano informacji o zaciągniętych zobowiązaniach oraz zaawansowaniu rzeczowym, a zatem spełniono wymóg wynikający z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w stopniu podstawowym.
9. Z danych zamieszczonych w zał. Nr 12 do sprawozdania wynika, iż dochody uzyskane z danych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przewyższają wydatki poniesione z tych środków o 658.681,20 zł, a do dnia wydania opinii niewykorzystane środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie zostały zaplanowane w przychodach budżetu 2023 roku i wydatki jednostki finansowane z tych przychodów lub wydatki na zwrot niewykorzystanych środków.
10. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2022 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych

sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie.

W części opisowej stwierdzono nieliczne omyłki np. na str. 20 wskazano, iż „*dochody bieżące w części gminnej budżetu miasta w 2022 roku zostały zrealizowane w łącznej wysokości w kwocie 499.082.350,34 zł, co stanowi 94,87% planu dochodów 526.049.069,94 zł*”, a z uchwały budżetowej na 2022 rok oraz z danych zamieszczonych na str. 5 części opisowej sprawozdania wynika, planowane dochody bieżące w części gminnej wynoszą 464.504.790,86 zł a wykonanie 443.733.559,05 zł.

- II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2022 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 01.01.2022 r. do 31.12.2022 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji), w tym o mieniu z zakończonych inwestycji i z zakupów inwestycyjnych. Wykaz mienia obrazuje wartość posiadanego majątku w poszczególnych grupach i jednostkach organizacyjnych.

Informacja zawiera również dane o aktywach trwałych w inwestycjach rozpoczętych z wyszczególnieniem zadań i ich wartości zaewidencjonowanych w księgach Urzędu Miejskiego i Zarządu Dróg Miejskich, natomiast dane o inwestycjach rozpoczętych w Szkołach Podstawowych, Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji i w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie podano tylko w łącznych kwotach bez określania zadań. W informacji podano dane o posiadanych udziałach w spółkach prawa handlowego. Opiniowana informacja zawiera także dane o dochodach osiągniętych z majątku Miasta Konina.

Informacja obok mienia komunalnego obejmuje również ogólne dane o mieniu komunalnych osób prawnych (instytucji kultury), co wykracza poza zakres danych wymaganych w tej informacji.

W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

*/-/ Zofia Ligocka*

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.