

UCHWAŁA Nr SO-5/0952/239/2024

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 11 grudnia 2024 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej

Miasta Konina na 2025 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 roku, z późn. zm., w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka

Członkowie: Anna Krzysińska

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 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok

opinię pozytywną z zastrzeżeniem wyrażonym w pkt 7 uzasadnienia

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Konina w dniu 15 listopada 2024 roku przedłożył tutejszej Izbie w formie elektronicznej projekt uchwały budżetowej na 2025 rok w celu zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w uchwale Rady Miasta Konina Nr 687 z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi.

1. W projekcie budżetu na 2025 rok ustalone zostały:

- dochody w wysokości 842.657.148,39 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 761.438.817,14 zł i dochody majątkowe w kwocie 81.218.331,25 zł,
- wydatki w wysokości 821.260.948,39 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 737.127.427,42 zł i wydatki majątkowe w kwocie 84.133.520,97 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 24.311.389,72 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Planowany wynik budżetu stanowi nadwyżkę dochodów budżetu nad wydatkami budżetu w wysokości 21.396.200,00 zł. Z § 2 treści normatywnej projektu uchwały wynika, iż zostanie ona przeznaczona na spłatę zadłużenia.

2. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody budżetu w łącznej wysokości 8.000.000,00 zł z tego: § 952 /Przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym/ w kwocie 7.400.000,00 zł oraz § 950 /Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych/ w kwocie 600.000,00 zł, a także rozchody budżetu w łącznej wysokości 29.396.200,00 zł z tego: § 992 /Spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów/ w kwocie 23.396.200,00 zł oraz § 982 /Wykup innych papierów wartościowych/ w kwocie 6.000.000,00 zł.

Skład Orzekający odnosząc się do zaplanowanych w projekcie budżetu przychodów z wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 600.000,00 zł, na podstawie dokumentów będących w posiadaniu Izby (bilansu z wykonania budżetu j.s.t. sporządzonego na dzień 31 grudnia 2023 r., sprawozdania Rb – NDS za III kw. 2024 r. oraz uchwały budżetowej na 2024 rok ze zmianami do niej) ustalił, że Miasto Konin posiada w 2024 roku przychody z wolnych środków w wysokości 18.794.798,97 zł, a na dzień wydania niniejszej opinii część tych przychodów w wysokości 18.209.633,67 zł została zaangażowana w realizację budżetu 2024 roku. Zatem z lat ubiegłych do wykorzystania w 2025 roku pozostała kwota 585.165,30 zł. Z powyższego wynika, że planowane przychody wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, są zawyżona o 14.834,70 zł.

Skład Orzekający podkreśla, że ostateczna kwota przychodów z lat ubiegłych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych możliwych do wykorzystania w 2025 roku, będzie możliwa do ustalenia po zakończeniu roku budżetowego 2024, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych 2024 rok.

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 2023 r. poz. 122, z późn. zm.).
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 2024 r. poz. 167 z późn. zm.).

6. W projektowanych dochodach budżetu zaplanowano w 2025 roku dochody ze sprzedaży nieruchomości w wysokości 15.322.000,00 zł (dz. 700 rozdz. 70005 § 0770). Z uzasadnienia do projektu budżetu wynika (str. 34) jakie nieruchomości przeznaczono do sprzedaży i jaka jest ich szacowana wartość. Należy jednak zauważyć, że planowanie dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie na 2025 rok, przy aktualnej sytuacji gospodarczej kraju, obarczone jest dużym ryzykiem. Należy zauważyć, że planowane w budżecie 2024 roku dochody ze sprzedaży mienia w wysokości 7.770.990,00 zł wg sprawozdania Rb-27S na koniec na koniec III kwartału 2024 r. wykonano w wysokości 1.344.787,24 zł.
7. Analizując planowane wydatki bieżące budżetu na 2025 rok ustalono, iż wydatki na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (§ 4790) i wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) w dz. 801 /Oświata i wychowanie/ oraz w dz. 854 /Edukacyjna opieka wychowawcza/ zaplanowano na poziomie niższym niż wydatki planowane w budżecie na 2024 rok po zmianach wprowadzonych w uchwale zmieniającej uchwałę budżetową na 2024 rok Nr 101 Rady Miasta Konina z dnia 27 listopada 2024 r. i w zarządzeniach zmieniających budżet Prezydenta Miasta Konina Nr 125/2024 z dnia 20 listopada 2024 i Nr 127/2024 z dnia 28 listopada 2024 r.
Analiza planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe w § 4790 /Wynagrodzenia osobowe nauczycieli/ i w § 4010 /Wynagrodzenia osobowe pracowników/ w wybranych działach przedstawia się następująco:

§	dział	Projekt budżetu 2025	Budżet 2024	wzrost/spadek w zł	wzrost/spadek w %
4790	suma	164 505 483,00	166 406 454,64	-1 900 971,64	-1,11
	dz.801	158 804 515,00	160 526 439,33	-1 721 924,33	-1,07
	dz.854	5 700 968,00	5 829 495,00	-128 527,00	-2,20
4010*	suma	106 880 383,92	105 475 596,42	1 404 787,50	1,33
	dz.750	34 519 733,00	32 029 902,48	2 489 830,52	7,77
	dz. 801	39 028 085,00	40 358 054,54	-1 329 969,54	-3,30
	dz. 854	2 413 622,00	2 543 018,00	-129 396,00	-5,09
	dz. 926	8 008 194,00	7 186 358,00	821 836,00	11,44

(*Analizie poddano wydatki na wynagrodzenia osobowe planowane w § 4010 w działach, w których dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej zwiększane w trakcie roku budżetowego nie mają wpływu na wysokość planowanych wynagrodzeń lub ten wpływ jest minimalny).

Z powyższego wynika, że w projektowanym budżecie na 2025 rok planowane wydatki na wynagrodzenia nauczycieli oraz pozostałych pracowników zatrudnionych w jednostkach systemu oświaty są niższe niż planowane na 2024 r. Skład Orzekający zauważa, że na dzień sporządzenia opiniowanego projektu budżetu planowane wydatki na wynagrodzenia nauczycieli w projekcie

budżetu na 2025 były wyższe od planowanych na 2024 rok o 5% w wysokości 156.058.846,33 zł. Prezydent Miasta sporządzając projekt budżetu na rok 2025 posiadał wiedzę, że planowane w budżecie na 2024 wydatki na wynagrodzenia nauczycieli są za niskie, gdyż na sesję Rady Miasta, która odbyła się 27 listopada 2024 r. wniósł projekt zmiany budżetu w ramach której zwiększono wydatki na wynagrodzenia nauczycieli łącznie o kwotę 10.476.240,00 zł i w następstwie taka zmiana została wprowadzona przez organ stanowiący w uchwale Nr 101. W następnym dniu, tj. 28 listopada Prezydent Miasta zarządzeniem Nr 127/2024 zwiększył wydatki na wynagrodzenia nauczycieli o kwotę 24.602,00 zł do kwoty 166.406.454,64 zł. Wiedza o konieczności zwiększenia planowanych w 2024 roku wydatków na wynagrodzenia nauczycieli wynikała również z analizy sprawozdania Rb-28S o wykonaniu planowanych wydatków budżetu za okres od 1 stycznia do 30 września 2024 r. (złożonego do tut. Izby w dniu 21 października 2024 r.), gdyż wykonanie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli (§ 4790) wyniosło 122.978.140,01 zł, co stanowiło 81,42% rocznego planu wynoszącego na 30 września 2024 r. - 151.047.180,33 zł.

Skład Orzekający przeanalizował również informacje zmieszczone w uzasadnieniach załączonych do projektów uchwał budżetowych na 2023, 2024 i 2025 i na tej podstawie ustalił, że w 2025 roku łączna liczba oddziałów w przedszkolach, szkołach podstawowych i szkołach ponadpodstawowych jest wyższa niż w 2024 roku, a także zwiększyła się liczba etatów nauczycieli zatrudnionych w tych jednostkach. Skład Orzekający ocenił, iż okoliczność ta nie daje podstaw do planowania wydatków na wynagrodzenia w projekcie budżetu na 2025 rok w wysokości niższej niż planowane wydatku na ten cel w budżecie na 2024 rok (po zmianach) tym bardziej, że w 2025 roku planowane jest podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli o 5%. Wskazując na powyższe skład Orzekający formułuje w tej części zastrzeżenie.

W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej Prezydent Miasta wskazał, iż „*Prognozowane wielkości stanowiące podstawę do opracowania projektu budżetu zostały oparte o podstawowe wskaźniki makroekonomiczne tj. dla pozostałych wydatków o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych – w wysokości 105% oraz o prognozowany wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli średnio o 5%. Zgodnie z założeniami do budżetu nie planuje się wzrostu pozostałych wynagrodzeń osobowych, jedynie w zakresie uregulowanym w/w rozporządzeniem z dnia 12 września 2024 r.*

W związku ze zmianami wprowadzonymi art. 26-27 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczącymi ustalania oraz zmian potrzeb oświatowych jak i uwzględniając niekorzystne trendy w obszarze demografii, Miasto Konin na przełomie 2024/2025 roku planuje przeprowadzić kompleksowy audyt optymalizacji finansowania zadań w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty dotyczących edukacji publicznej”.

Skład Orzekający podnosi, iż podobną informację Prezydent Miast Konina zawarł w dwóch pismach skierowanych do tut. Izby o tym samym numerze: Nr BU.3021.13.2021 z dnia 12 lutego 2021 roku i z 29 czerwca 2021 r.

Stosownie do przepisu art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. W myśl tego przepisu w budżecie winny być zaplanowane roczne wielkości powtarzających się wydatków bieżących na realizację zadań własnych gminy i powiatu (tzw. wydatki sztywne), w tym wydatki na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty sklasyfikowanych w dz. 801 /Oświata i wychowanie/ i w dz. 854 /Edukacyjna opieka wychowawcza/. Prawidłowe zaplanowanie wydatków na wynagrodzenia osobowe, w tym wynagrodzeń osobowych nauczycieli, ma istotny wpływ na łączną kwotę planowanych wydatków bieżących budżetu Miasta Konina. Prawidłowa wysokość planowanych wydatków bieżących, pozwala na rzetelną ocenę możliwości finansowych budżetu Miasta Konina przeznaczania środków na planowane zadania majątkowych uchwalonych przez organ stanowiący, spłatę zadłużenia i określenia potrzeb pożyczkowych budżetu na dany rok.

8. 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 (§ 0480) w łącznej wysokości 2.830.000,00 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 2025 rok dla miasta Konina.
9. Planowane w projekcie budżetu na 2025 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2025, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
10. 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 2024 r. poz. 54, z późn. zm.) w wysokości 4.000.000,00 zł i wydatki nimi finansowane, a ich przeznaczenie nie budzi zastrzeżeń.
11. Z postanowień projektu uchwały budżetowej wynika, że zaplanowane zostały dochody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (rozdz. 90002 § 0490) w kwocie 17.035.000,00 zł oraz wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości 17.035.000,00 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 2024 r. poz. 399).

12. Skład Orzekający na podstawie analizy projektu uchwały budżetowej stwierdził również, iż w § 1 ust. 3 pkt 2 lit a i b projektu uchwały budżetowej wykazano planowane „wydatki związane z realizacją ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne” w wysokości 360.000,00 zł, z tego wydatki bieżące w wysokości 340.000,00 zł i wydatki majątkowe w wysokości 20.000,00 zł i jednocześnie w § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu uchwały budżetowej zaplanowano „wpływy związane z realizacją ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne” w wysokości 360.000,00 zł podczas gdy z treści przepisu art. 41b w ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, z późn., zm.) wynika obowiązek przeznaczania na finansowanie wymienionych w tej regulacji zadań - środków w wysokości nie mniejszej, niż uzyskane w roku poprzednim wpływy (m.in. z tytułu udostępniania map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych) stanowiące odpowiednio dochody własne związane z realizacją zadań powiatu. Przepis ten określa sposób ustalenia minimalnego poziomu wydatków w roku budżetowym. Nie oznacza to jednak, iż wpływy uzyskane z wymienionych wyżej tytułów w 2024 roku będą wykorzystywane w roku następnym, tj. w 2025 roku. Wyodrębnione wydatki nie zostały przypisane do podziałek klasyfikacji budżetowej, ale na podstawie analizy wydatków zaplanowanych w części dot. zadań powiatu ustalono, iż w dz. 710 rozdz. 71012 §§ 4210, 4270, 4300 i 6050 zaplanowano wydatki na realizację zadań własnych (wydatki ogółem pomniejszone o wydatki na zadania z zakresu administracji rządowej) w wysokości 360.000,00 zł. Nadto na podstawie uchwały budżetowej na 2024 rok po wprowadzonych zmianach oraz sprawozdania Rb-28S za okres pierwszych trzech kwartałów 2024 roku ustalono, że dochody budżetu ze świadczonych przez Miasto Konin ww. usług geodezyjnych i kartograficznych w 2024 roku w dz. 710 rozdz. 71012 § 0690 zaplanowano w wysokości 400.000,00 zł, a wykonanie na dzień 30 września 2024 r. wyniosło 351.721,56 zł. Wpływy z tego tytułu uzyskane w czwartym kwartale 2024 r. spowodują obowiązek podwyższenia wyodrębnionych wydatków planowanych na realizację zadań własnych powiatu z zakresu geodezji i kartografii w budżecie na 2025 rok.

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.