

**Uchwała Nr SO-0954/35/5/Ko/2020**  
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 24 kwietnia 2020 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Konina za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 5/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 marca 2019 roku, ze zmianami w składzie:

Przewodnicząca:               Zofia Ligocka  
Członkowie:                    Renata Konowalek  
                                      Leszek Maciejewski

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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

***opinię pozytywną z uwagami wyrażonymi w pkt I.2 i I.5 uzasadnienia***

**Uzasadnienie**

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta Konina za 2019 rok załączone do zarządzenia Prezydenta Miasta Konina Nr 46/2020 z dnia 30 marca 2020 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Konina za 2019 rok i przedłożone tut. Izbie wraz z informacją o stanie mienia komunalnego w dniu 1 kwietnia 2020 roku. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2019 rok uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, zmianami do niej oraz ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na dzień 31 grudnia 2019 roku.

Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

- I.1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną. Ze sprawozdania wynika, że:
- prognozowane dochody budżetu w wysokości 557.598.508,56 zł, zrealizowano w kwocie 547.450.023,44 zł, co stanowi 98,18% planu, z tego: dochody bieżące – 511.204.625,62 zł, co stanowi 98,53% planu i dochody majątkowe – 36.245.397,82 zł, co stanowi 93,52% planu;
  - planowane wydatki budżetu w wysokości 602.860.992,56 zł, zrealizowano w kwocie 581.096.662,68 zł, co stanowi 96,39% planu, z tego: wydatki bieżące – 497.730.417,40 zł, co stanowi 96,90% planu i wydatki majątkowe – 83.366.245,28 zł, co stanowi 93,45% planu.

Budżet roku 2019 zamknął się deficytem w kwocie 33.646.639,24 zł, przy planowanym w wysokości 45.262.484,00 zł. Deficyt budżetu zgodnie ze sprawozdaniem Rb-NDS (korekta nr 1) sfinansowany został środkami z kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, a także wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Wynik operacyjny z wykonania budżetu 2019 roku, stanowiący różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi jest wartością dodatnią i wynosi 13.474.208,22 zł przy planowanej wielkości dodatniej wynoszącej 5.190.557,81 zł. Oznacza to, że został spełniony wymóg

określony przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych. Należy jednak zauważyć, iż w stosunku do lat ubiegłych zmniejszył się poziom nadwyżki operacyjnej rozumianej jako dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, bowiem w 2019 roku nadwyżka operacyjna wyniosła 13.474.208,22 zł, natomiast w 2018 roku – 15.976.342,53 zł, w 2017 roku – 19.157.830,20 zł, w 2016 roku – 28.622.756,98 zł, w 2015 roku 26.235.927,85 zł. Poziom nadwyżki operacyjnej kształtuje zdolność jednostki samorządu terytorialnego do ponoszenia obciążeń z tytułu spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnymi odsetkami (zdolność kredytową) określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

- Przychody budżetu wyniosły 77.553.895,83 zł (z tego: przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych /§931/ w kwocie 50.000.000 zł, przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym /§952/ w kwocie 15.450.000 zł oraz przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy /§950/ w kwocie 12.103.895,53 zł). Rozchody budżetu na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów /§992/ wykonano w kwocie 27.360.516 zł, tj. w wysokości zaplanowanej w uchwale budżetowej. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 roku (korekta nr 1).

Na dzień 31 grudnia 2019 roku Miasto Konin posiadało zadłużenie w wysokości 185.380.174,78 zł, co stanowi 33,86% zrealizowanych dochodów budżetu, z tego: z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w kwocie 183.346.629,74 zł, z zobowiązań dłużnych spłacanych wydatkami z tytułu płatności w ratach w kwocie 2.033.544,04 zł oraz zobowiązań wymagalnych 1 zł. Spłata rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami wyniosła 31.247.041,61 zł, co stanowi 5,71% wykonanych dochodów budżetu. Po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń spłat zobowiązań z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w kwocie 9.466.000 zł, spłaty zobowiązań zrealizowane w 2019 roku mieszczą się w limicie określonym w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W sprawozdaniu Prezydent podał dane o planowanych i zrealizowanych przychodach oraz rozchodach budżetu, a także przedstawił poziom zadłużenia Miasta, przy czym na stronie 150 części opisowej sprawozdania oraz w tabeli nr 7 podano, iż wykonanie przychodów z wolnych środków na rachunkach bankowych wyniosło 7.173.000 zł, podczas gdy przychody pozostające w budżecie z rozliczenia pożyczek i kredytów z lat ubiegłych (przychody wykonane) wg stanu na dzień bilansowy poprzedniego roku sprawozdawczego (31 grudnia 2018 roku) wyniosły 12.103.895,83 zł i nie planowano ich w całości zaangażować w finansowanie budżetu 2019 roku.

W 2019 roku relacja wykonanych dochodów bieżących powiększona o zrealizowane dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszona o wykonane wydatki bieżące – do uzyskanych dochodów bieżących budżetu (1/3 prawej strony wzoru z art. 243 ustawy o finansach publicznych z uwzględnieniem przepisu art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 r. poz. 2500)) wyniosła 3,67%, przy planowanej relacji wynoszącej na koniec III kw. 2019 roku 5,38% (różnica 1,71 punktu procentowego). Podobna sytuacja miała miejsce w 2018 roku, gdzie wskaźnik jednoroczny wyniósł 3,94%, przy planowanej relacji wynoszącej 4,82%, przy czym różnica była niższa i wynosiła 0,88 punktu procentowego. Zatem wymienione wyżej dane o wykonaniu budżetu Miasta Konina za 2019 rok wpłynęły na zmniejszenie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań wyliczonych na lata 2020-2022. Analiz w powyższym zakresie nie zawiera opiniowane sprawozdanie, ale na podstawie danych w nim zamieszczonych należy

stwierdzić, że istotny wpływ na obniżenia wskaźników spłat zobowiązań (zdolności kredytowej) miało niskie wykonanie planowanych dochodów ze sprzedaży mienia (plan wynosił 8.886.240 zł, a wykonanie 1.823.671,49 zł, co stanowi 20,52% planu) oraz poziom nadwyżki operacyjnej (dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w wysokości 13.474.208,22 zł, który nie zrekompensował niskiego wykonania dochodów ze sprzedaży mienia. Skład Orzekający ustalił, że 2019 rok jest trzecim, w którym wydatki bieżące finansowane z dochodów własnych rosły szybciej niż dochody bieżące z wyłączeniem dotacji i środków. Należy również zauważyć, że w 2019 roku wydatki bieżące na utrzymanie komunikacji publicznej (z wyłączeniem wydatków poniesionych na realizację projektów dofinansowanych środkami z UE), które nie są finansowane z dochodów uzyskanych na ten cel, zwiększyły się o kwotę 4.747.543,07 zł, a system gospodarowania odpadami komunalnymi wymagał dofinansowania z innych dochodów niż opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z dochodami ubocznymi (rozdz. 90002) w wysokości 2.939.271,94 zł.

W sprawozdaniu nie przekazano informacji o podjęciu i przeprowadzeniu działań restrukturyzacyjnych w zakresie wydatków bieżących, w tym jednostek systemu oświaty, które zostały zapowiedziane przez Prezydenta Miasta w piśmie Nr.BU3021.6.2019 dnia 17 stycznia 2019 roku złożonym w toku postępowania nadzorczego prowadzonego w odniesieniu do uchwały budżetowej na 2019 rok na okoliczność zaplanowania w uchwale budżetowej na 2019 roku niższych wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach oświaty niż wydatki wykonane w 2018 roku. Na podstawie dokumentów posiadanych przez Izbę ustalono, że w trakcie 2019 roku zwiększono wydatki na wynagrodzenia w jednostkach oświaty sklasyfikowanych w dz. 801/Oświata i wychowanie/ § 4010 o kwotę 12.350.286,06 zł.

Zatem dane o wykonaniu budżetu wpłynęły na obniżenie zdolności Miasta Konina do ponoszenia w latach 2020-2022 obciążeń z tytułu spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnymi odsetkami (zdolność kredytową) określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co wpłynęło już w 2020 roku na konieczność zmniejszenia wysokości planowanych rozchodów na spłatę kredytów i pożyczek o kwotę 1.996.000 zł, a także zmniejszenie rozchodów na ten cel w 2021 roku o 2.000.000 zł, co uczyniono w następstwie działań nadzorczych tut. Izby, w dniu 25 marca 2020 roku w uchwale Nr 322 zmieniającej budżet na 2020 rok i w uchwale Nr 323 zmieniającej wieloletnią prognozę finansową. Dopiero po tych zmianach uwzględniając dane z wykonania budżetu 2019 roku spełniony został wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2020 i 2021 roku. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę.

Należy również wskazać na konieczność podjęcia skutecznych działań zmierzających do zwiększenia dochodów bieżących i zrestrukturyzowania wydatków bieżących w 2020 i latach następnych, aby spełnić wskaźnik spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach objętych prognozą kwoty długu. W wieloletniej prognozie finansowej założono, bowiem że nadwyżka operacyjna w 2021 roku wyniesie 30.187.600 zł, w 2022 roku – 34.580.000 zł, a w 2023 roku i latach następnych - 39.758.200 zł, tj. zaplanowano iż nadwyżka operacyjna w tych latach kształtować się będzie na poziomie wyższym niż dwukrotność nadwyżki operacyjnej wykonanej w 2019 roku.

3. W części opisowej Prezydent Miasta zamieścił objaśnienia dotyczące wykonanych dochodów, poziomu zaległości oraz udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności, a także obniżenia górnych stawek podatków. W odniesieniu do wydatków bieżących sprawozdanie zawiera omówienie ważniejszych grup wydatków w poszczególnych

działach, w tym realizowanych w ramach przedsięwzięć wieloletnich. Wykonanie wydatków majątkowych przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym z wyodrębnieniem kwot sfinansowanych ze środków Prawa ochrony środowiska wraz z podaniem danych o zakresie rzeczowym wykonanych zadań lub problemach, jakie były związane z ich realizacją, bądź przyczynach braku realizacji zadań zaplanowanych w uchwale budżetowej.

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

- dochody i wydatki w pełnej szczególności 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,
- wykaz udzielonych dotacji,
- wydatki majątkowe, wg zadań w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- wykonanie planu przychodów i rozchodów budżetu,
- zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi.

4. W części opisowej Prezydent Miasta zamieścił informację o poziomie zobowiązań niewymagalnych i wymagalnych na koniec 2019 roku (str. 144) w łącznej wysokości 23.330.465,90 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 Nr 27 Rady Miasta Konina z dnia 19 grudnia 2018 roku w sprawie uchwały budżetowej miasta Konina na 2019 rok, a podstawą zaciągnięcia zobowiązań związanych z wykupem gruntów oraz zakupem środków trwałych są przedsięwzięcia zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej.
5. Z opiniowanego sprawozdania wynika, że wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz ze zwrotami kosztów upomnień, odsetkami oraz pozostałymi dochodami wyniosły 9.017.350,40 zł (dochody wykonane w rozdz. 90002 /Gospodarka odpadami/ w §§ 0490, 0640, 0910, 0970) przy planowanych dochodach w wysokości 12.074.500 zł, natomiast wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poniesiono w wysokości 11.956.622,34 zł (rozdz. 90002 /Gospodarka odpadami/). Z powyższego wynika zatem, że uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat nie pokrywają w całości wydatków poniesionych na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1991 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), a różnica wynosi 2.939.271,94 zł. Należy zauważyć, że zaległości z tytułu nie wpłaconych w terminie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły na koniec 2019 roku – 335.825,21 zł, a zobowiązania niewymagalne związane z gospodarką odpadami – 88.620,16 zł i dotyczą: naliczonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2019 rok wraz z pochodnymi wypłacanego w I kwartale 2020 roku oraz wydatków na zakup usług pozostałych. W sprawozdaniu podano informację, że w 2019 roku nie został zaakceptowany przez Radę Miasta projekt uchwały w sprawie zwiększenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ale równocześnie nie został zmniejszony plan dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i do końca roku przewyższał o kwotę 2.762.958,47 zł łączne należności (należności z lat ubiegłych z tytułu zaległych opłat powiększone o należności za 2019 rok) wynoszące 9.287.041,53 zł.

W części opisowej podano informację o zrealizowanych dochodach z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (str. 20) i wydatkach poniesionych na obsługę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (str. 101), w tym przekazano dane o wydatkach poniesionych na odbiór odpadów komunalnych oraz dane o wydatkach na zagospodarowanie odpadów komunalnych, natomiast pozostałe dane o wydatkach nie pozwalają na jednoznaczne przypisanie ich do poszczególnych grup wydatków określonych w art. 6r ust. 2 pkt 3-4 i ust. 2a-2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co jest wymagane po raz pierwszy przy składaniu sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 rok 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.

6. Prezydent wskazał przyczyny poniesienia wydatków z tytułu odsetek oraz kar i odszkodowań (str. 47, 56, 64, 69, 98, 99, 103, 116, 127 i 141 sprawozdania), które wystąpiły w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie
600	60004	4560	45,00	40,29
600	60015	4590	15 745,00	358,47
600	60016	4600	35 000,00	30 000,00
700	70005	4580	600,00	488,50
700	70005	4590	679 844,00	673 436,57
700	70005	4600	1 292 810,00	927 512,00
700	70095	4580	5 000,00	392,75
700	70095	4590	20 000,00	5 596,89
750	75023	4680	2 200,00	226,00
754	75421	4580	36,00	35,92
801	80120	4580	16 745,90	16 745,90
801	80120	4590	81 000,00	81 000,00
855	85501	4580	5 039,00	4 941,86
855	85502	4580	38 600,00	27 321,64
855	85504	4580	355,00	53,30
855	85505	4600	2 000,00	2 000,00
855	85508	4580	50,00	19,61
855	85510	4560	26,00	25,89
900	90002	4600	300,00	300,00
900	90004	4590	3 731,00	3 730,81

7. W sprawozdaniu wykazano dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska w wysokości 6.169.745,34 zł oraz poinformowano o poniesionych wydatkach bieżących i majątkowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienione w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 wyżej cytowanej ustawy.
8. Sprawozdanie uwzględnia zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, z wyspecyfikowaniem numerów i dat podjętych uchwał oraz kwot dokonanych zmian, a także zawiera informacje o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich, w tym o zaciągniętych zobowiązaniach związanych z ich

realizacją, czym spełniono wymóg wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

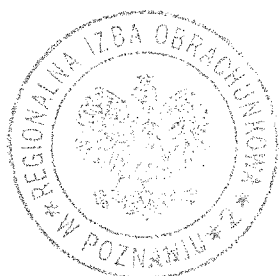
Skład Orzekający zauważa jednakże, że w odniesieniu do przedsięwzięcia pn. „Konwojowanie gotówki z kas Urzędu Miejskiego w Koninie przy ul. Przemysłowej i ul. Wojska Polskiego” podano, iż „Łączne nakłady finansowe wynoszą 39.000,00 zł. Na 2018 rok zaplanowano środki w wysokości 13.000,00 zł, na 2019 rok 13.000,00 zł, na 2020 rok 13.000,00 zł.” (str. 66 sprawozdania), natomiast z wykazu przedsięwzięć załączonego do uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Konina na lata 2019-2022 po zmianach wynika, że dla wymienionego zadania ustalono łączne nakłady finansowe w wysokości 27.683,77 zł oraz limity wydatków: dla roku 2019 w kwocie 9.200,02 zł i dla roku 2020 w kwocie 9.283,83 zł.

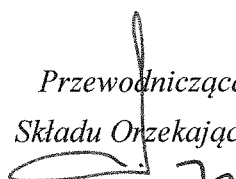
9. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2019 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie.

II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2019 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji), w tym z zakończonych inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Wykaz mienia obrazuje wartość posiadanego majątku w poszczególnych grupach i jednostkach organizacyjnych, w tym w instytucjach kultury. Informacja zawiera również dane o aktywach trwałych w inwestycjach rozpoczętych z wyszczególnieniem zadań i ich wartości oraz o posiadanych udziałach w spółkach prawa handlowego.

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 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.*