Elektronicznie podpisany przez:
Aleksandra Kwiatkowska
dnia 27 listopada 2025 r.

Uchwała Nr 2/P/2025
Składu Orzekającego Nr 14
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 27 listopada 2025 roku

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2026 rok Miasta Torunia

Działając na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) oraz Zarządzenia Nr 9/2025 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:
Aleksandra Kwiatkowska - *Członek Kolegium RIO*
Członkowie:
Robert Pawlicki - *Członek Kolegium RIO*
Edyta Nowek - *Członek Kolegium RIO*

opiniuje pozytywnie

projekt uchwały budżetowej Miasta Torunia na 2026 rok

Uzasadnienie

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami został opracowany w oparciu o ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U z 2025 r., poz. 1483) – dalej uofp. Projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu w ustawowym terminie, tj. do dnia 15 listopada 2025 r.

Projekt budżetu składa się z części normatywnej, załączników do uchwały i objaśnień. Część normatywna zawiera między innymi takie dane, jak: wysokość dochodów i wydatków z podziałem na bieżące i majątkowe, deficyt budżetu i źródła jego pokrycia, przychody i rozchody, wysokość rezerw, zakres i kwoty dotacji, przychody i wydatki zakładów

budżetowych i wydzielonych rachunków dochodów, limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz upoważnienia dla Prezydenta. Dane te, zdaniem Składu Orzekającego, obejmują podstawowe dane uchwały budżetowej i mają znaczenie ze względu na jej przejrzystość.

Projekt spełnia normy zawarte w art. 212 ustawy o finansach publicznych, stanowiące o strukturze uchwały budżetowej z jej obligatoryjnymi i fakultatywnymi elementami.

1. Planowane w projekcie uchwały dochody zostały zapisane w zał. Nr 1, 2 i 6 do projektu według źródeł, działów i rozdziałów klasyfikacji w podziale na dochody bieżące i majątkowe, tj. zgodnie z wymogami art. 235 ust. 1 uofp. Dochody budżetowe zaplanowano w kwocie 2 032 785 000,00 zł, w tym :

- bieżące 1 908 630 000 zł,
- majątkowe 124 155 000 zł.

Dochody zostały zaplanowane z takich źródeł jak: subwencje, udziały w podatkach dochodowych, podatki i opłaty, dotacje i środki na dofinansowanie zadań samorządu. Dotacje i środki pochodzą z budżetu państwa, budżetu środków europejskich i jednostek samorządu terytorialnego w ramach porozumień.
Dotacje z budżetu państwa są przeznaczone na zadania zlecone i własne. Z ustaleń Składu wynika, że w projekcie przyjęto po stronie dochodów dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Kwota tych dotacji jest zgodna z kwotą wykazaną w planie finansowym stanowiącym załącznik Nr 2 i 4. Środki z dotacji rozdysponowano zgodnie z przeznaczeniem.
Kwoty planowanej subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów.
Dochody majątkowe Miasta pochodzą głównie ze sprzedaży majątku, dotacji, środków z funduszy celowych oraz dochodów z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Planowane dochody ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w planie dochodów -załączniku Nr 1, 2 i 6 do projektu uchwały.

2. Wydatki budżetowe na 2026 r. zostały zaplanowane w wysokości 2 182 785 000 zł,

w tym:

- bieżące 1 874 422 000 zł.
- majątkowe 308 363 000 zł.

W części normatywnej projektu uchwały budżetowej planowane wydatki zostały zapisane zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 2 uofp, tj. w sposób wyżej wskazany. W zał. Nr 3 do projektu uchwały planowane wydatki budżetu bieżące i majątkowe ujęte zostały w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej.

Plan wydatków wykazany w części normatywnej projektu uchwały jest zgodny z wielkościami uszczegółowionymi w załącznikach Nr 3, 4, 7 i 8 do projektu. Planowane wydatki bieżące stanowią 85,9% wydatków ogółem a wydatki majątkowe 14,1% wydatków ogółem. Wydatki majątkowe zostały przewidziane na cele inwestycyjne (w tym zakupy inwestycyjne oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego). Kwota 308 363 000 zł. wydatków majątkowych jest zgodna z danymi zawartymi w załączniku Nr 8 do projektu uchwały pt. „Plan inwestycyjny na 2026 rok oraz wynikające z niego nakłady na wieloletnie programy inwestycyjne".

Powyższe dane są zgodne z ustalonymi wydatkami majątkowymi w części normatywnej projektu uchwały.

Zgodnie z przepisami art. 214 pkt 1 i art. 215 ust. 1-2 uofp w załączniku Nr 11 do projektu uchwały budżetowej zamieszczono zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Miasta z podziałem na dotacje dla jednostek sektora publicznego i niepublicznego oraz z podziałem na dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe.

W projekcie uchwały przewidziano utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 20 500 000 zł. stanowiącej 0,9% planowanych wydatków. Rezerwę zabezpieczono w planie wydatków stosownie do art. 222 ust. 1 uofp.

Ponadto została utworzona rezerwa celowa w wysokości 30 150 000 zł. z przeznaczeniem na:

- realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego – 5 150 000 zł.
- wynagrodzenia nieperiodyczne i podwyżki wynagrodzeń – 25 000 000 zł.

Suma rezerwy celowej mieści się w granicach określonych w art. 222 ust. 3 uofp i stanowi 1,4% wydatków ogółem. Rezerwa na zarządzanie kryzysowe stanowi 0,5% planowanych wydatków budżetu pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co jest zgodne z przepisem art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 122 z późn. zm.).

W planie wydatków w dziale 757 dot. obsługi długu publicznego ujęto wydatki na pokrycie kosztów odsetek od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek oraz na wydatki z tytułu poręczeń w łącznej kwocie 70 730 000 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że w dziale 851 „Ochrona zdrowia" rozdziale 85111 „Szpitale ogólne" zaplanowano wydatki w § 622 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych" w łącznej kwocie 25 815 000 zł. Miasto nie planuje wydatków w § 416 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych". Jak wynika z uchwały Rady Miasta Torunia Nr 247/25 z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2024 rok Specjalistycznego Szpitala Miejskiego w Toruniu, podmiot ten wygenerował stratę w wysokości (-) 25 010 637,80 zł, czyli wyższą o 21 540 658,05 zł. w stosunku do roku 2023.
Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 450) podmiot tworzący może pokryć stratę netto za rok obrotowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w kwocie, jaka nie może zostać pokryta przez ten spzoz we własnym zakresie, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji.
W związku z powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność bieżącego monitorowania gospodarki finansowej spzoz-u będącego samorządową osobą prawną, 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.

Zgodnie z art. 212 ust. l pkt 8 uofp w projekcie uchwały przyjęto zarówno po stronie dochodów jak i wydatków środki związane z realizacją zadań z zakresu zwalczania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi. Ustalono, że w projekcie budżetu dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz wpływy z części opłat za zezwolenie

na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym wynoszą 9 700 000 zł. a wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomani ustalono w łącznej kwocie 10 536 400 zł. Dochody i wydatki związane z gospodarowaniem zasobami geodezyjnymi i kartograficznymi w kwocie 830 000 zł.
Jak wynika z załącznika nr 1 i 3 projektu budżetu dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 52 500 000 zł. zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
Dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w pełni pokrywają wydatki związane z ochroną środowiska.
Dochody z tytułu opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest gmina miasta Toruń ustalono w kwocie 750 000 zł, a wydatki związane z utrzymanie infrastruktury przystankowej zaplanowano w wysokości 875 000 zł.

Zgodnie z art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2025 r, poz. 1153) w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej zaplanowano wydatki w ramach Budżetu Obywatelskiego. Kwota 9 730 000 zł. stanowi 0,5% wydatków Miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu, co spełnia wymóg wyżej wskazanego przepisu.

3. W projekcie budżetu Miasta Torunia na 2026 rok spełniony został wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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. Natomiast zgodnie z treścią art. 296a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w latach 2026-2029 dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy. Planowana nadwyżka operacyjna wynosi 34 208 000 zł.

4. Biorąc pod uwagę planowane kwoty dochodów i wydatków Miasto ustaliło wynik budżetu, stanowiący deficyt budżetu w wysokości 150 000 000 zł. Źródłem pokrycia deficytu będą przychody z niewykorzystanych środków wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków – 4 450 000 zł. oraz przychody z zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym w kwocie – 145 550 000 zł.

Z wyjaśnień załączonych do projektu budżetu wynika, że kwota 4 450 000 zł. stanowi przychody z tytułu rozliczenia środków pozyskanych w 2025 r. w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 na realizacje projektu „7 cudów Torunia- szlak po unikatowych zabytkach na obszarze UNESCO". Zgodnie z przedłożonym wyciągiem bankowym Jednostka posiada powyższe środki do dyspozycji.
Pokrycie deficytu roku 2026 w/w środkami Skład uznaje za dopuszczalne, pod warunkiem, że do końca 2025 roku pozostaną one niewydatkowane.

W części normatywnej projektu uchwały (§ 6) uwzględniono, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp, limit zobowiązań z tytułu kredytów na finansowanie deficytu budżetu i spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp) oraz na finansowanie przejściowego deficytu budżetu (art.89 ust. 1 pkt 1 uofp).
Prezydent Torunia zaproponował w projekcie uchwały (§ 17), zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 uofp, upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu; sfinansowanie deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości odpowiadającej kwotom ustalonych limitów zobowiązań na sfinansowanie w/w celów.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 uofp Miasto wykazało kwoty planowanych przychodów i rozchodów. Kwoty te wykazują zgodność części normatywnej uchwały z załącznikiem Nr 5. Powyższy załącznik został sporządzony w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej, tj. zgodnie z art. 39 ust. 3 uofp. Z zestawienia wynika, że w roku 2026 przypadać będzie do spłaty z tytułu zaciągniętych zobowiązań kwota 84 423 726 zł. Miasto zabezpieczyło w budżecie środki na spłaty rat kredytów i pożyczek przypadających w 2026 roku.

5. Do projektu uchwały budżetowej został załączony plan dochodów i wydatków rachunku dochodów jednostek oświatowych (zał. Nr 10) i plan przychodów i kosztów zakładów budżetowych (zał. Nr 9). Obowiązek zamieszczenia planu wynika z art. 214 pkt 2 i 3 uofp.

6. Termin wejścia w życie uchwały budżetowej oraz jej publikacji określono w projekcie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, o ile uchwała zostanie podjęta do końca 2025 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Aleksandra Kwiatkowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy