

**UCHWAŁA Nr 796 /2022**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Zielonej Górze**  
**z dnia 13 grudnia 2022 r.**

**w sprawie opinii dotyczącej możliwości sfinansowania deficytu ustalonego w projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2023 rok.**

Działając na podstawie art. 13 pkt 10 oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) oraz zarządzenia Nr 6 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie wyznaczenia Składów Orzekających – **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze**

w osobach:

1. Jarosław Kotowski - Przewodniczący
2. Adriana Kamedulska - Członek
3. Grażyna Radomska - Członek

opiniuje **pozytywnie z uwagą** możliwość sfinansowania deficytu budżetu ustalonego w projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2023 rok.

**UZASADNIENIE**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, formułując opinię zawartą w sentencji uchwały, przyjął za podstawę dane wynikające z przedłożonych tutejszej Izbie przez Zarząd Powiatu Słubickiego : projektu uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2023 rok oraz projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2023–2029.

W projekcie uchwały budżetowej Powiatu na 2023 rok zaplanowano:

- dochody w wysokości 65.906.177,56 zł,
- wydatki w wysokości 69.406.177,56 zł,
- przychody w wysokości 5.875.232,00 zł,
- rozchody w wysokości 2.375.232,00 zł.

Planowany budżet Powiatu Słubickiego na rok 2023 zakłada deficyt budżetowy w wysokości 3.500.000,00 zł, który zostanie sfinansowany – zgodnie z zapisem § 3 ust.1 projektu uchwały budżetowej – w całości przychodami z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Planowane źródło sfinansowania deficytu budżetu Powiatu Słubickiego jest prawnie dopuszczalne w świetle art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Wydając przedmiotową opinię, Skład Orzekający wziął pod uwagę wysokość kwoty długu oraz wskaźnik spłaty zadłużenia określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wysokość kwoty długu na koniec 2023 roku – zgodnie z danymi wynikającymi z projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2023–2029 – wyniesie 12 228 936,00 zł, co stanowi 18,55% planowanych dochodów budżetu. Natomiast w stosunku do dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, planowana kwota długu na koniec 2023 roku wyniesie 25,17%. Całkowita spłata zadłużenia planowana jest w roku 2029.

Z prognozy kwoty długu i jego spłaty, zawartej w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2023–2029, wynika, że w całym okresie Prognozy relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest spełniona.

Uwaga Składu Orzekającego dotyczy aktualnej sytuacji finansowej Powiatu Słubickiego. W dniu 28.10.2022 r. Pełnomocnik Powiatu odebrał dwa opublikowane wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalające skargi kasacyjne Powiatu w przedmiocie zobowiązania do zwrotu nieprzekazanych pobranych dochodów uzyskanych z tytułu opłat eksploatacyjnych pobieranych przez Powiat na obiektach i gruntach po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku. Dotyczyły one dwóch tytułów wykonawczych: GN-I.3151.1.2017.ABRO na kwotę łączną 9.215.289,88 zł i GN-I3151.2.2017.ABRO na kwotę łączną 13.993.342,55 zł. Oba tytuły dotyczyły lat 2014-2016. Nie opublikowano do dnia wydania przedmiotowej opinii wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dotyczącego trzeciego tytułu tj. GN-3121.50.2016.ABRO dotyczącego lat 2012-2013 na łączną kwotę 4.636.611,31 zł (obliczenie kwoty należności na 28.10.2022).

Od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze Przedstawiciel Powiatu Słubickiego otrzymał zawiadomienie, że rozpatrzenie zażalenia Powiatu na postanowienie w przedmiocie zarzutów w sprawie egzekucji administracyjnej, (dotyczące tytułu GN-3121.50.2016.ABRO) odbędzie się do dnia 29 listopada 2022 r. W kwestii dwóch pozostałych tytułów wykonawczych Powiat otrzymał od Wojewody Lubuskiego ostateczne postanowienie w przedmiocie zgłoszonych przez Powiat zarzutów. Wojewoda utrzymał w mocy swoje postanowienia oddalając zarzuty Powiatu.

Informacja Naczelnika Urzędu Skarbowego z 28.10.2022 r. dotycząca zaległości Powiatu Słubickiego na 28.10.2022 r. przedstawiała się następująco:

Nr tytułu wykonawczego	Okres	Należność główna	Odsetki na 28.10.2022	Koszty egzekucyjne	Razem
GN-3121.50.2016.ABRO	2012-2013	2.400.392,90	2.236.213,93	4,48	4.636.611,31
GN- I.3151.1.2017.ABRO	2014-2016	5.473.990,50	3.701.194,90	40.104,48	9.215.289,88
GN-I.3151.2.2017.ABRO	2014-2016	8.264.026,50	5.689.142,45	40.173,60	13.993.342,55
Razem:		16.138.409,9	11.626.551,2	80.282,56	27.845.243,74

W dniu 28.10.2022 r. Powiat Słubicki przełał na rachunek Urzędu Skarbowego w Słubicach kwotę **20.208.632,43 zł** tytułem spłaty zobowiązań wynikających z decyzji Wojewody Lubuskiego dotyczących pobranych, a nieodprowadzonych dochodów z opłat eksploatacyjnych na byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku. Spłacono całkowicie tytuł wykonawczy GN-I.3151.2.2017.ABRO za okres 2014-2016 w łącznej kwocie 13.993.342,55 zł. Z drugiego tytułu GN-I.3151.1.2017.ABRO za okres 2014-2016 na kwotę 9.215.289,88 zł spłacono 6.215.289,88 zł, pozostawiając nie spłacone 3.000.000,00 zł. Kwotę tą wraz z odsetkami jak wynika to z uzasadnienia do przedstawionego do zaopiniowania projektu budżetu na rok 2023 - Powiat deklaruje spłacić w miarę posiadanych środków do końca tego roku. Ponadto, jak wynika to z uzasadnienia do przedstawionego projektu budżetu - w dalszym ciągu Powiat oczekuje na rozpatrzenie przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie sprawy Powiat Słubicki c/a Skarb Państwa – Wojewoda Lubuski: Sygn. akt: I C 305/18, w której w dniu 29 listopada 2021 r. w Sądzie Okręgowym w Gorzowie Wlkp. I Wydział Cywilny zapadł wyrok zasądający od pozwanego Skarbu Państwa-Wojewody Lubuskiego na rzecz powoda Powiatu Słubickiego kwotę 4.929.583,20 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 25 listopada 2016 r. do dnia zapłaty + koszty procesowe 55.673,67 zł. Łącznie należność dla Powiatu Słubickiego wyniosłaby na koniec 2022 r. kwotę ponad 7,6 mln zł. 02 listopada 2022 r. (jak wynika to z informacji Zarządu Powiatu) Przedstawiciele Powiatu spotkali się z Naczelnikiem Urzędu Skarbowego w Słubicach w celu omówienia sposobu rozliczenia wpłaconej przez Powiat kwoty oraz możliwości przedstawienia wierzytelności kompensujących tytuł wykonawczy Skarbu Państwa dotyczący nieopublikowanego wyroku sądu cywilnego. Powiat oczekuje na odpowiedź w przedmiotowej sprawie.

W zaistniałej sytuacji, w projekcie budżetu na rok 2023 Powiat nie zaplanował dochodów i wydatków dotyczących zarówno zobowiązań jak i należności po byłym Terminalu w Świecku. W przedstawionym uzasadnieniu do przedłożonego do zaopiniowania projektu uchwały budżetowej na 2023 rok zakłada się, że do końca 2022 r. zapadnie wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, w którym kwota należna dla Powiatu Słubickiego od Skarbu Państwa wyniosłaby ponad 7,6 mln zł. Z tej kwoty planuje się spłacić

zobowiązanie z nieopublikowanego dotąd wyroku ok. 4,6 mln zł. Założeniem Powiatu jest również uregulowanie w miarę posiadanych środków (innych niż wynikające z różnicy pomiędzy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie (ok. 7,6 mln zł) a niepublikowanym wyrokiem NSA w Warszawie (ok. 4,6 mln zł)) niespłaconej kwoty 3,0 mln zł wraz z odsetkami dotyczącej tytułu wykonawczego GN-I.3151.1.2017.ABRO. Środki wynikające z różnicy mogłyby stanowić wolne środki, do wykorzystania w 2023 r. Realizacja tych założeń pozwoliłaby zakończyć proces rozliczeń ze Skarbem Państwa.

W sytuacji gdy założenia Powiatu nie zostaną w pełni osiągnięte (kwestia terminów ogłoszenia wyroków) Zarząd Powiatu, jak wynika to z uzasadnienia do projektu budżetu zakłada wprowadzenie korekty do projektu budżetu w momencie jego uchwalania.

W projekcie budżetu na 2023 r. Powiat zabezpieczył następujące środki:

- 1) 150.000,00 zł rezerwy celowej na realizację zobowiązania wynikającego z nieprawomocnej decyzji Wojewody Lubuskiego w sprawie zwrotu części dotacji celowej w kwocie 58.988,81 zł (+ odsetki) wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.  
W dniu 30 czerwca 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie (sygn. akt V SA/Wa 1117/22) ze skargi Powiatu Słubickiego na decyzję Ministra Finansów z dnia 31 marca 2017r. w przedmiocie zobowiązania Powiatu do zwrotu części dotacji celowej, uchylił decyzję Ministra Finansów i zasądził na rzecz Powiatu koszty postępowania. Minister Finansów złożył skargę kasacyjną od tego wyroku. Sprawa znajduje się na etapie rozpatrywania skargi kasacyjnej;
- 2) 2.306.370,00 zł na rozliczenie zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2020 i 2021 z tytułu postępowania zakończonych decyzjami Ministra Finansów z 19 lipca 2022 r. znak: ST4.4759.169.2022.4.CNNF i ST4.4759.170.2022.4.CNNF. Powiat Słubicki złożył 16 sierpnia 2022 r. do Ministra Finansów wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. W odpowiedzi Minister Finansów wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy do 25 listopada 2022 r. Nie znając rozstrzygnięcia, zaplanowano ewentualny zwrot żądanej kwoty w roku 2023, w ratach po uzyskaniu zgody Ministra Finansów;
- 3) 1.700.000,00 zł tytułem zapłaty należności i kosztów zasądzonych od Powiatu Słubickiego na rzecz Powodów przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wlkp. wyrokiem z 8 grudnia 2021 r. sygn. akt I C 884/18. Sprawa dotyczyła roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych przez byłego SPZOZ w Słubicach, nie wykazanych w wykazie zobowiązań po jego zlikwidowaniu i przekształceniu w spółkę prawa handlowego w 2011 r. Strony zgodziły się zawrzeć ugody przed Sądem. Powiat oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy. Całość roszczenia wyliczono na kwotę 2.956.698,93 zł plus odsetki. Dodatkowo zasądzono kwotę 108.268,00 zł na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. tytułem opłaty od pozwu od uwzględnionych żądań powodów zwolnionych od kosztów sądowych. W sytuacji, gdy do ugody dojdzie jeszcze w 2022 r. zapewniono w budżecie kwotę ok 875.000,00 zł na spłatę odsetek, zadośćuczynienia dla jednego z Powodów, koszty sądowe i odsetki od nich naliczane w łącznej kwocie ok. 767.000,00 zł oraz opłatę od pozwu w wysokości 108.268,00 zł. Na rok 2023 zaplanowano wydatek w wysokości 2.200.000,00 zł. W projekcie ujęto tymczasowo 1.700.000,00 zł – o brakujące 500.000,00 zł zwiększy się wydatki w momencie uwolnienia własnych środków Powiatu na działalność byłego Terminala w Świecku finansowaną z dotacji celowej na zleczone zadania rządowe. Jeżeli do ugody nie dojdzie w 2022 r. zaplanowane środki będą stanowić wolne środki i zostaną wykorzystane na ten cel w 2023 r.

Z powodu braku środków Powiat Słubicki nie zaplanował wydatków w większej kwocie niż wymagana postanowieniem Sądu Cywilnego tytułem zabezpieczenia na czas trwania procesu tj. wypłaty renty w kwocie 3.300,00 zł miesięcznie.

W sprawie o roszczenie z tytułu szkód wyrządzonych przez byłego SP ZOZ w Słubicach, nie wykazanych w wykazie zobowiązań po jego zlikwidowaniu i przekształceniu w spółkę prawa handlowego w 2011 r, która wynikła w 2021 r (kwota roszczenia to 300.000,00 zł) Powiat na dzień wydania opinii nie posiada jakichkolwiek informacji w kwestii zaistniałych zmian. Powiat zamierza posiłkować się posiadanymi środkami w celu zaspokojenia roszczeń. Skład Orzekający

wskazuje, że pomimo trudnej sytuacji finansowej Powiat dokonał spłaty 20.208.632,43 zł tytułem zobowiązań wynikających z decyzji Wojewody Lubuskiego dotyczących pobranych, a nieodprowadzonych dochodów z opłat eksploatacyjnych na byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku. Spłacono całkowicie tytuł wykonawczy GN-I.3151.2.2017.ABRO za okres 2014-2016 w łącznej kwocie 13.993.342,55 zł. Z drugiego tytułu GN-I.3151.1.2017.ABRO za okres 2014-2016 na kwotę 9.215.289,88 zł spłacono 6.215.289,88 zł, pozostawiając nie spłacone 3.000.000,00 zł. Podkreślić należy, że pomimo dokonania tak wysokiej spłaty liczonej w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu Powiatu w 2022 roku Powiat zachował zdolność realizacji zadań publicznych oraz dochował wskaźniki wynikające z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Składu Orzekającego Powiat powinien z pełną konsekwencją kontynuować spłatę zadłużenia na rzecz Skarbu Państwa z tytułu pobranych opłat eksploatacyjnych, czynszów najmu i dzierżawy na byłym TTOC w Świecku, zgodnie z deklaracją Powiatu tak aby w 2023 roku zobowiązania Powiatu z tego tytułu zostały w całości uregulowane. Ponadto rozstrzygnięta powinna zostać również kwestia jednorazowego zwrotu lub rozłożenia na raty kwoty 2.306.370,00 zł z tytułu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2020 i 2021. Skład Orzekający wskazuje również, że na dzień wydania opinii nie można stwierdzić jakim ostatecznie wyrokiem zakończą się sprawy odszkodowawcze po byłym SP ZOZ w Słubicach. Brak jest informacji o terminach w jakich obie sprawy mogą zostać prawomocnie zakończone. Dodatkowe zobowiązania Powiatu, nawet obecnie jeszcze niewymagalne powinny skłonić organy Powiatu do dokonywania wydatków w sposób oszczędny, efektywny i celowy z zamiarem maksymalizacji efektów z ponoszonych nakładów ze środków publicznych. W ocenie Składu Orzekającego Powiat znajduje się nadal w trudnej sytuacji finansowej, a spłata nawet w całości zobowiązań wobec Skarbu Państwa nie będzie skutkować odstąpieniem od Powiatu z innymi roszczeniami w toczących się sprawach cywilnych. Dlatego w ocenie Składu Orzekającego Organy Powiatu w dalszym ciągu powinny ograniczać wydatki nieobligatoryjne, rezygnować z niektórych wydatków dotacyjnych, czy wydatków na promocję Powiatu. Należy poszukiwać oszczędności mając na względzie również fakt zwiększonych obligatoryjnych wydatków bieżących jakie Powiat będzie zmuszony ponieść w 2023 roku chociażby z tytułu wzrostu płacy minimalnej, zwiększonego pensum nauczycieli, czy wzrostu cen towarów i usług. Skład Orzekający zwraca uwagę, że Powiat zaplanował w przedstawionym do zaopiniowania projekcie budżetu na 2023 rok uzyskanie przychodów z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 3.500.000,00 zł. Z analizy bilansu wykonania budżetu za 2021 rok oszacowano, że Powiat Słubicki posiadał środki do dyspozycji w kwocie 8 171 009,10 zł, natomiast do budżetu roku 2022 zaangażowano kwotę 7 354 619,52 zł. Do dyspozycji Powiatu Słubickiego pozostaje zatem kwota 816 389,58 zł. Dokładne oszacowanie kwoty wolnych środków pozostających do dyspozycji Powiatu będzie możliwe po otrzymaniu bilansu z wykonania budżetu 2022 r. Niewykonanie wolnych środków w wysokości założonej w projekcie budżetu na 2023 rok skutkować będzie koniecznością zmian w uchwale budżetowej w zakresie źródła sfinansowania deficytu oraz zapewnienia innych prawnie dopuszczalnych źródeł sfinansowania deficytu bieżącego budżetu Powiatu w rozumieniu art. 242 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zwraca również uwagę na to, że w celu zachowania indywidualnego wskaźnika spłaty, o którym stanowi art. 243 ustawy o finansach publicznych założono przesunięcie kwoty 679 988,00 zł ze spłat rat kredytowych w roku 2025 na rok 2026 w kwocie 339 994,00 zł i rok 2027 w kwocie 339 994,00 zł. Jak wynika to z objaśnień wartości do projektu WPF cyt.” zgodnie z umową kredytową załącznikiem do niej jest SIWZ przetarg nieograniczony realizowany zgodnie z przepisami ustawy „Prawo Zamówień Publicznych” – Usługa udzielenia długoterminowego kredytu bankowego lub pożyczki długoterminowej w wysokości 8.889.326,00 zł, w którym Powiat zastrzegł możliwość zmiany okresów spłaty kredytu/pożyczki w okresie trwania umowy, m.in. w przypadkach ograniczeń wynikających z zapisów art. 242, 243 i 244 ufp”. Z objaśnień nie wynika czy zmiana harmonogramu spłaty wymaga zawarcia aneksu do umowy, jednakże gdyby był on wymagany to jego zawarcie powinno nastąpić przed prezentacją nowego harmonogramu spłaty w uchwalonej Wieloletniej

Prognozie Finansowej. Skład Orzekający zwraca uwagę na niski poziom spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2025 - na poziomie 0,88 p.p. Niski poziom spełnienia relacji jest wynikiem przesunięcia kwoty spłaty z roku 2025 na lata 2026-2027 (jak opisano to w objaśnieniach przyjętych wartości). W przypadku braku zgody banku na dokonanie przesunięcia spłat relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2025 nie byłaby spełniona. Powiat znajduje się nadal w trudnej sytuacji finansowej, która wymaga stałego monitorowania przez Organy Powiatu w aspekcie dochowania relacji wynikającej z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, zachowania płynności finansowej przez Powiat oraz zdolności pełnej realizacji zadań publicznych. Konieczne jest podejmowanie działań w celu zakończenia toczących się spraw cywilnych z powództwa Powiatu, ale również jak najszybsze uregulowanie zadłużenia Powiatu względem Skarbu Państwa z tytułu opłat eksploatacyjnych oraz należnej do zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej. Powiat w ocenie Składu Orzekającego powinien również mieć na uwadze kwoty roszczeń, które mogą ostatecznie powstać wskutek zakończenia toczących się spraw odszkodowawczych z tytułu roszczeń po byłym SP ZOZ.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia, jak w sentencji niniejszej uchwały.

#### **POUCZENIE**

*Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.*

*Stosownie do art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych niniejsza opinia podlega opublikowaniu w terminie 7 dni od dnia otrzymania od Regionalnej Izby Obrachunkowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).*

**Przewodniczący Składu Orzekającego**

***Jarosław Kotowski***

