



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ZIELONEJ GÓRZE

65-261 ZIELONA GÓRA, UL. CHMIELNA 13; TEL. (0-68) 329 19 00, FAX (0-68) 329 19 03

Starostwo Powiatowe  
w Ślubicach

wpi. 17-12-2014  
dz. 21  
ilość zał. 2  
podpis

OK → BF  
17-12-2014

Zielona Góra, dnia 15 grudnia 2014 r.

RIO.V.0010.171.2014

**Pan  
Piotr Łuczyński**

**Przewodniczący Zarządu Powiatu  
Ślubickiego**

W załączeniu przesyłam następujące uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, podjęte w dniu 11 grudnia 2014 r.:

- Uchwałę Nr 796//2014 w sprawie wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na 2015 rok,
- Uchwałę Nr 797//2014 w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2026.

z powołaniem  
Z-ca Prezesa Izby  
Lasota H.  
Halina Lasota



**Uchwała Nr 797/2014**  
**Składu Orzekającego**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Zielonej Górze**  
**z dnia 11 grudnia 2014 roku**

1. **Jarosław Kotowski – przewodniczący**
2. **Joanna Chruściel – członek**
3. **Grażyna Radomska – członek**

**w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2015 – 2026 przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Powiatu na 2015 rok.**

Na podstawie art. 13 pkt 12, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (jednolity tekst. Dz. U. z 2012r., poz. 1113) i art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) Skład Orzekający

**postanawia**

**wydać pozytywną z zastrzeżeniem opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2015 – 2026.**

**UZASADNIENIE**

Skład Orzekający zbadał pod względem formalnym przedłożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015 -2026 przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Powiatu na 2015 rok.

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego został przedstawiony Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego spełnia wymogi formalne określone w art. 226 ustawy o finansach publicznych.

Dokonano objaśnień przyjętych wartości w WPF, które stanowią załącznik do uchwały. Z objaśnień przyjętych wartości, nie wynika natomiast, czy prawidłowo w § 4 ust. 2 części normatywnej uchwały udzielono upoważnienia dla Zarządu do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym 2015 i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, gdyż żadne umowy nie zostały w objaśnieniach przyjętych wartości ujęte.

Ponadto Powiat w 2015r. planuje dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 3 005 000 zł. Planowana kwota dochodów ze sprzedaży jest o 36,1% wyższa od najwyższej kwoty wykonanej w latach ubiegłych (2012) i o 4,5% wyższa od najwyższej (2016) i 66,7% wyższa o najniższej kwoty planowanej w latach przyszłych (2025). W Objaśnieniach nie zawarto informacji dotyczących podstaw zaplanowania dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2015 w przewidywanej w projekcie WPF wysokości.

W integralnym załączniku do Wieloletniej Prognozy Finansowej określone są odrębnie dla realizowanych przez Powiat przedsięwzięć wieloletnich elementy i limity określone w art. 226 ust.3 ustawy o finansach publicznych. Natomiast Skład Orzekający wskazuje, że dla przedsięwzięcia pod nazwą „Erasmus plus” – mobilny euopraktyk planowanego do realizacji w latach 2015-2016 nie określono w ogóle limitu zobowiązań.

W części normatywnej projektu uchwały w sprawie WPF zawarto prawidłowe upoważnienia dla Zarządu do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w projekcie WPF przedsięwzięć w rozumieniu art. 228 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Prognoza kwoty długu stanowiąca integralną część Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto zobowiązania.

Z przedłożonej przez Zarząd wraz z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej prognozy długu i jego spłaty w latach 2015 – 2026 wynika, że indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych - obowiązujący od dnia 1 stycznia 2014 r. jest zachowany w powyższych latach.

Planowana kwota długu na koniec 2015 roku ma wynieść 21 019 849,32 zł., wg WPF i jest niższa od kwoty długu na koniec 2014 r. (według przewidywanego wykonania - 21 842 842,32 zł.). W 2015 r. powiat nie planuje zaciągania zobowiązań zwrotnych z tytułu kredytów i pożyczek.

Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań według tytułów określonych w pkt 1-3 tego przepisu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu obliczoną według wzoru zamieszczonego w tym przepisie.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wskazuje, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowana zarówno w roku 2015, na który przygotowany został projekt uchwały budżetowej jak i w latach objętych projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej. Niemniej jednak maksymalny limit spłat w ujęciu planistycznym po dokonanych wyłączeniach z art. 243 ust. 3 i 3a wynosi 1,45% , natomiast w ujęciu przewidywanego wykonania wynosi po wyłączeniach ustawowych, o których mowa wyżej 0,20%. Natomiast dla roku 2016 relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych maksymalny limit spłat w ujęciu planistycznym po wyłączeniach z art. 243 ust. 3 i 3a wynosi 1,35% natomiast po wyłączeniach ustawowych, o których mowa wyżej w ujęciu przewidywanego wykonania wynosi 0,10%.

W ocenie Składu Orzekającego szczególnie trudna sytuacja w zakresie spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych może dotyczyć 2015 i 2016 roku i w związku z tym wymaga stałego monitorowania przez Organy Powiatu.

Zastrzeżenie Składu Orzekającego dotyczy sytuacji finansowej Powiatu Słubickiego w sytuacji wszczęcia i prowadzenia egzekucji z dochodów budżetu Powiatu 2015 roku - kwot wynikających z wydanych przez Ministra Finansów, wobec Powiatu Słubickiego ostatecznych decyzji dotyczących: obowiązku zwrotu nieprzekazanych pobranych dochodów budżetowych w wysokości 2 276 938,65 zł uzyskanych w 2011 roku (decyzja Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013r. FS15/4135/37-217/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50827) oraz

kolejnej decyzji Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013r. dotyczącej zobowiązania Powiatu Słubickiego do zwrotu nieprzekazanych pobranych dochodów budżetowych uzyskanych w 2010 roku z tytułu opłat eksploatacyjnych w łącznej kwocie 1 202 511,08 zł (decyzja FS 15/4135/38-228/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50840). Do wyżej wymienionych kwot w ocenie Izby z mocy prawa doliczone zostaną odsetki od zaległości podatkowych co spowodować może natychmiastową wymagalność kwoty oscylującej około 5 000 000 milionów złotych.

Wskazane wyżej decyzje Ministra Finansów dotyczące zwrotu nieprzekazanych przez Powiat pobranych dochodów budżetowych uzyskanych z opłat eksploatacyjnych na obiektach po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych za lata 2010 i 2011 stały się wykonalne w dniu 23 lipca 2014 roku, bowiem WSA w Warszawie oddalił skargi wniesione przez Powiat na powyższe decyzje. W sytuacji w której skarga kasacyjna od wskazanych wyżej decyzji złożona przez Powiat Słubicki do NSA w Warszawie byłaby oddalona w całości powstanie dla Powiatu Słubickiego realne zagrożenie niewykonywania ustawowych zadań publicznych – przy równoczesnym zwiększeniu w Wieloletniej Prognozie Finansowej długu Powiatu o co najmniej 5 milionów złotych oraz kwestia zwiększenia kwoty długu powiatu (spłacanego nie rozchodami ale wydatkami bieżącymi budżetu) o analogiczną kwotę.

Ponadto Izba zauważa, że na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa zaciąganie przychodów z tytułu kredytów, pożyczek, papierów wartościowych na sfinansowanie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanego z wydatkami bieżącymi – jest prawnie niedopuszczalne. Stanowi o tym art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych na podstawie, którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

W sposób jednoznaczny wynika z tej normy prawnej, że przychody zwrotne (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe) mogą być zaciągane wyłącznie na deficyt budżetu związany z wydatkami majątkowymi lub na rozchody zwrotne (spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zwrotnych – kredytów, pożyczek i papierów wartościowych), oczywiście pod warunkiem spełniania ustawowego indywidualnego limitu spłaty zadłużenia, wynikającego obecnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 1 czerwca 2011r. sygn. akt II SA/Go 240/11 i z dnia 2 czerwca 2011r. sygn. akt I SA/Go 366/11.

Art. 242 ustawy o finansach publicznych, wyklucza zatem możliwość zaciągnięcia kredytu długoterminowego na wydatki bieżące Powiatu w tym z tytułu spłaty zobowiązań na rzecz budżetu państwa z tytułu opłat eksploatacyjnych. Kredyt, pożyczka, czy emisja papierów wartościowych może dotyczyć tylko planowanego deficytu budżetu związanego z wydatkami majątkowymi, pod warunkiem spełniania wskaźnika ustawowego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 29 ustawy o finansach publicznych – jednostki samorządu terytorialnego mogą poza finansowaniem deficytu majątkowego, zaciągać kredyty

i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z wyżej wymienionych tytułów oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Kontrola kompleksowa prowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze w Powiecie Słubickim w dniach od 13 grudnia 2013r. do 9 kwietnia 2014r. – wykazała ponadto, że w zakresie przekazywania dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, po potrąceniu 5% zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 z późn.zm.), Zarząd Powiatu nie przekazywał pobranych dochodów budżetowych z tytułu opłat eksploatacyjnych uiszczanych przez najemców i dzierżawców nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie byłego Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku w roku 2012, w łącznej wysokości 2.254.931,07 zł, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej - Wojewody Lubuskiego, co jest niezgodne art. 255 ust. 1, 2 i 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 111 pkt 8 i art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a tejsze ustawy oraz art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Może to prowadzić w konsekwencji wszczęcie postępowania administracyjnego, zmierzającego do wydania decyzji dotyczących zwrotu do budżetu państwa kolejnych kwot opłat eksploatacyjnych z nieruchomości gruntowych i budynkowych po byłym TTOC w Świecku, co spowoduje dalsze zwiększenie zobowiązań Powiatu o kwotę 2.254.931,07 zł liczonych wraz z odsetkami od zaległości podatkowych. Powyższa sytuacja obrazuje realne zagrożenie zdolności wykonywania przez Powiat Słubicki zadań publicznych w 2015 roku i latach kolejnych, w sytuacji wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej wskazanych wyżej kwot stanowiących wraz z odsetkami kwotę około 7 500 000 zł. Konieczność jednorazowej spłaty przez Powiat Słubicki zobowiązań w takiej wysokości realnie spowoduje brak możliwości spełnienia przez Powiat relacji z art. 242 do 243 ustawy o finansach publicznych.

Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań według tytułów określonych w pkt 1-3 tego przepisu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu obliczoną według wzoru zamieszczonego w tym przepisie.

Skład Orzekający wskazuje, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowana zarówno w roku 2015, na który przygotowany został projekt uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego jak i w latach objętych projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej. Niemniej jednak maksymalny limit spłat w ujęciu planistycznym na 2015 rok wynosi po wyłączeniach tylko 1,45% natomiast w ujęciu przewidywanego wykonania po wyłączeniach tylko 0,20%. Dla roku 2016 maksymalny limit spłat w ujęciu planistycznym po wyłączeniach wynosi 1,35% natomiast w ujęciu przewidywanego wykonania po wyłączeniach 0,10%. Oznacza to że bez wprowadzenia do wydatków budżetu powiatu zobowiązań z tytułu opłat eksploatacyjnych za 2010, 2011 i 2012 rok oraz trzy miesiące roku

2013 (do daty nabycia obiektów i gruntów po TTOC w Świecku w drodze umowy sprzedaży przez Powiat) – nawet niewielkie odchylenie ujemne w wykonaniu dochodów może spowodować niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Sytuacja ta w ocenie Składu Orzekającego wymaga stałego monitorowania sytuacji przez organy powiatu w aspekcie dochowania w 2015 roku i kolejnych latach budżetowych relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że niezachowanie przez Powiat w 2015 roku i kolejnych latach budżetowych relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może skutkować sankcjami prawnymi określonymi w art. 240a i 240b ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 240a ustawy o finansach publicznych w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.

Program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- 2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa wyżej, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych;
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

- 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;

- 5) nie może tworzyć funduszu sołeckiego;
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków:

- 1) na diety radnych,
  - 2) na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego,
- nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Program postępowania naprawczego może zawierać inne ograniczenia niż określone wyżej. W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 240 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stosuje się odpowiednio. Zmiana budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalonego zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami prawa, bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, nie może powodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji wynikającego z tego budżetu. Ustalając budżet jednostki samorządu terytorialnego – regionalna izba obrachunkowa nadzorując jego zmiany stosuje odpowiednio ograniczenia wskazane wyżej.

Skutkiem niezachowania ww. relacji może być również zastosowanie art. 240b ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 240 ust. 3 tej ustawy stosuje się odpowiednio. Także zmiany budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalonego zgodnie z tą normą prawną, bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, przepis art. 240a ust. 9 tejże ustawy stosuje się odpowiednio.

Informacyjnie Skład Orzekający wskazuje, że w załączniku WPF kolumna 12.1.1 dla roku 2015 - Dochody bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy - w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy w projekcie budżetu jest kwota 190 722 zł, natomiast w WPF jest kwota 2 843 722 zł.

Ponadto w załączniku WPF kolumna 12.3.1 dla roku 2015 - Wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy - w tym finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy w budżecie jest kwota 332 978 zł, natomiast w WPF jest kwota 2 985 978 zł.



Wobec powyższego Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia jak w sentencji niniejszej uchwały.

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych 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 o finansach publicznych opinia jest publikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014, poz. 782).

**Przewodniczący Składu Orzekającego**

  
Jarosław Kotowski

