

**Uchwała Nr 806 /2017**  
**Składu Orzekającego**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Zielonej Górze**  
**z dnia 11 grudnia 2017 r.**

**w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2018 – 2026 przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Powiatu na 2018 rok.**

**Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w osobach:**

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

działając na podstawie art. 13 pkt 12, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) i art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2034 r., poz. 2077),

**postanawia**

**wydać pozytywną z istotnym zastrzeżeniem opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2018 – 2026.**

**U Z A S A D N I E N I E**

Skład Orzekający zbadał pod względem formalnym przedłożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018-2026 przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Powiatu na 2018 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 projektu uchwały.

Z uwagi na to, że w projekcie uchwały w sprawie WPF Powiatu Słubickiego planuje się realizację przedsięwzięć wieloletnich w rozumieniu art. 226 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w części normatywnej projektu uchwały w sprawie WPF zawarto dla Zarządu Powiatu upoważnienie do zaciągania zobowiązań związanych z ich realizacją zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W części normatywnej projektu uchwały w sprawie WPF, zawarto również dla Zarządu Powiatu upoważnienie do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym 2018 i latach następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

W projekcie zawarto również upoważnienie, o którym stanowi art. 228 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 Powiatu wraz z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej prognozy kwoty długu i jego spłaty w latach 2018 – 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.

Prognozowana kwota długu na koniec 2018 roku stanowi kwotę 18 679 538,34 zł., według prognozy zawartej w WPF i jest niższa od kwoty długu prognozowanej na koniec 2017 r. według przewidywanego wykonania stanowiącej kwotę 19 635 807,48 zł.

W 2018 r. Powiat Słubicki nie planuje zaciągać zobowiązań długoterminowych z tytułu kredytów bankowych i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

Przepis art. 243 ust. 1 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 obliczonej według wzoru zamieszczonego w tym przepisie.

Nadwyżka maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty dla roku 2018 w ujęciu planistycznym po dokonanych wyłączeniach wynosi 0,66%, a biorąc pod uwagę przewidywane wykonanie za roku n-1 po dokonanych wyłączeniach wynosi 0,66%.

W roku 2019 relacja także jest spełniona. Nadwyżka maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty w ujęciu planistycznym dla roku 2019 po dokonanych wyłączeniach – wynosi 0,50% a biorąc pod uwagę przewidywane wykonanie za roku n-1 po wyłączeniach wynosi 0,50%.

Dla roku 2020 nadwyżka maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty w ujęciu planistycznym po dokonanych wyłączeniach – wynosi 3,41% a biorąc pod uwagę przewidywane wykonanie za roku n-1 po wyłączeniach wynosi 3,41 %.

Kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w Powiecie Słubickim przedstawia poniższa tabela.

LATA objęte WPF	Wskaźnik $[R+O]/[D]$ (z uwzględnieniem spłaty zobowiązań w związku z wyłączeniami) (lewa strona wzoru)	Maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań (prawa strona wzoru)		Stopień spełnienia relacji	
		Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kw)	Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie)		
1	2	3	4	(3-2)	(4-2)
2018	3,08%	3,74%	3,74%	0,66%	X
2019	3,25%	3,75%	3,75%	0,50%	X
2020	5,80%	9,21%	9,21%	3,41%	X
2021	6,56%	10,66%	10,66%	4,10%	X
2022	7,08%	10,62%	10,62%	3,54%	X
2023	7,48%	8,10%	8,10%	0,62%	X

2024	7,80%	9,32%	9,32%	1,52%	X
2025	4,76%	9,83%	9,83%	5,07%	X
2026	6,13%	8,69%	8,69%	2,56%	X

W przedstawionym projekcie WPF Powiatu Ślubickiego na lata 2018-2030 dochowana została we wszystkich latach objętych prognozą relacja z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Projekt WPF jest zgodny z przedłożonym Izbie projektem uchwały budżetowej Powiatu Ślubickiego na 2018 rok w zakresie, o którym stanowi art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Przyczyną sformułowania przez Skład Orzekający istotnego zastrzeżenia w opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Ślubickiego na 2018 rok jest sytuacja powstała w Powiecie po dniu 17 maja 2016 r., czyli po ogłoszeniu wyroku przez NSA w Warszawie oddalającego skargi kasacyjne Powiatu na decyzje Ministra Finansów dotyczące obowiązku zwrotu do budżetu Państwa pobranych przez Powiat Ślubicki, a nieprzekazanych do budżetu Państwa dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych pobieranych na obiektach i gruntach po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku w wysokości - 2 276 938,65 zł uzyskanych w 2011 roku pobranych dochodów budżetowych z tytułu opłat eksploatacyjnych uzyskanych w 2010 roku w wysokości 1 202 511,08 zł.

Zobowiązania z tytułu opłat eksploatacyjnych za lata 2010-2011 stanowią zobowiązania wymagalne Powiatu, względem których toczy się egzekucja administracyjna.

Na dzień 13 października 2017 roku, według informacji jakimi dysponuje Skład Orzekający RIO - od Powiatu wyegzekwowano 884 210,13 zł z tego koszty egzekucyjne stanowiły kwotę 467 082,07 zł, koszty upomnienia 11,60 zł, należność główna 236 475 ,52 zł, odsetki 180 640,94 zł.

W dniu 16 maja 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów decyzją znak BL.3.6403.3.2017.7.BF-utrzymał w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego odmawiającą udzielenia ulgi. W dniu 9 czerwca 2017 roku Powiat złożył skargę na w/w decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Na rozprawie w dniu 29 listopada WSA w Warszawie w sprawie o sygn. akt. V Sa/Wa 1280/17 uchylił decyzję Ministra Rozwoju i Finansów znak BL.3.6403.3.2017.7.BF w sprawie odmowy rozłożenia na raty lub umorzenia zobowiązań Powiatu Ślubickiego z tytułu opłat eksploatacyjnych za 2010 i 2011 rok przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Minister Rozwoju i Finansów decyzją FG 3.4144.3.2016 z dnia 21.12.2016 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 5.10.2016 r. znak: GN-I.3121.50.2016.ABro zobowiązującą Powiat Ślubicki do zwrotu do budżetu Państwa pobranych, a nie przekazanych dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych pobieranych na obiektach i gruntach po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku uzyskanych w roku 2012 i do 22.02.2013 r. (dzień zawarcia aktu notarialnego dotyczącego zakupu przez Powiat Ślubicki byłego TTOC w Świecku), na kwoty odpowiednio 2.260.579,43 zł i 139.813,55 zł wraz z odsetkami.

Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów została zaskarżona przez Powiat Ślubicki do WSA w Warszawie, który postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2017 roku wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji. Zaległość powyższą Powiat uznał za sporną. Na kolejnej rozprawie przed WSA w Warszawie w dniu 29 listopada 2017 roku (sygn. akt V Sa/Wa 479/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę Powiatu Ślubickiego. Na dzień wydania niniejszej opinii wyrok w tej sprawie nie jest prawomocny.

Niezależnie od powyższych decyzji Minister Rozwoju i Finansów decyzją FG 3.4144.2.2017 z dnia 26.05.2017 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 8.02.2017 r.

znak: GN-1.3121.66.2016.Msza1 zobowiązującą Powiat Słubicki do zwrotu do budżetu Państwa pobranych, a nie przekazanych dochodów z tytułu najmu/dzierżawy/władania mieniem na obiektach i gruntach po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych, w Świecku uzyskanych od 23.02.2013 r. do 21.07.2016 r. – (wobec uprawomocnienia się wyroku dotyczącego własności TTOC w Świecku), na łączną kwotę 5.474.231,94 zł wraz z odsetkami. Decyzja ta została zaskarżona przez Powiat Słubicki.

WSA w Warszawie postanowieniem wstrzymał wykonanie decyzji do czasu rozpatrzenia skargi. Zaległość jest uznawana przez Powiat za sporną.

Kolejną decyzją FG 3.4144.3.2017 z dnia 26.05.2017 r. Minister Rozwoju i Finansów utrzymał w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 8.02.2017 r. znak: GN-1.3121.66.2016.Msza2 zobowiązującą Powiat Słubicki do zwrotu do budżetu Państwa pobranych a nie przekazanych dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych na obiektach i gruntach po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku uzyskanych od 23.02.2013 r. do 21.07.2016 r. –(wobec uprawomocnienia się wyroku dotyczącego własności TTOC w Świecku), na łączną kwotę 8.264.279,53 zł wraz z odsetkami. Decyzja została zaskarżona przez Powiat Słubicki. WSA w Warszawie postanowieniem z dnia 26.04. 2017 wstrzymał wykonanie decyzji do czasu rozpatrzenia skargi. Zaległość jest uznawana przez Powiat za sporną.

Skład Orzekający wskazuje, że na poczet niewymagalnych zobowiązań Powiatu Słubickiego zaliczyć również należy także decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 31 03. 2017 r. znak FS. 12.4144.4.2017 utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 04.09. 2012 roku zobowiązującą Powiat Słubicki do zwrotu części dotacji celowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości 58 988,81 zł wraz z odsetkami wobec oddalenia przez WSA w Warszawie w dniu 29 listopada 2017 roku skargi Powiatu Słubickiego na w/w decyzję Ministra Finansów i Rozwoju. W związku z opisanymi wyżej decyzjami Wojewody Lubuskiego oraz podtrzymującymi je decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów, Powiat Słubicki, po wcześniejszej próbie ugody przedsądowej, przygotował pozwy sądowe o zwrot kwot wydatkowanych z własnych środków na utrzymanie mienia Skarbu Państwa - byłego Terminala Towarowych Odpraw Celnych w Świecku oraz z tytułu zwrotu kwoty zapłaconej tytułem nabycia gruntów i budynków po byłym TTOC w Świecku. Na dzień wydania niniejszej opinii sprawy te nie zostały prawomocnie zakończone, a Powiat Słubicki nie uzyskał żądanych w nakazach zapłaty kwot wobec złożonych sprzeciwów Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, co powoduje przejście spraw do postępowania ogólnego i uchylenie z obrotu prawnego wydanych na rzecz Powiatu Słubickiego nakazów zapłaty.

W dniu 19 czerwca 2017 r. uchwałą Nr 157/2017 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze przyjęło Raport o stanie gospodarki finansowej Powiatu Słubickiego za rok 2016 i pierwszy kwartał roku 2017. W „Podsumowaniu i wnioskach” Raportu Kolegium, m.in. mając na uwadze przesłanki wynikające z art. 224 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych, zaleciło rozważenie wystąpienia przez Powiat Słubicki do Ministra Rozwoju i Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa.

Zarząd Powiatu, jak wynikało to z informacji zawartej w części opisowej informacji z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 roku uchwałą Nr 374/17 z dnia 6 lipca 2017 r.,- postanowił opracować program postępowania ostrożnościowego dla Powiatu Słubickiego. Skład Orzekający wskazuje, że do dnia 11 grudnia 2017 roku Powiat nie opracował ani nie uchwalił programu ostrożnościowego lub naprawczego, w myśl art. 224 ustawy o finansach publicznych jak również nie złożył wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa. Działania podjęte przez organy Powiatu w aspekcie dochodzenia przez Powiat kwot z tytułu sprzedaży terminala oraz dotacji od Skarbu Państwa (których zasadność i ostateczną

wielkość potwierdzą dopiero prawomocne wyroki sądów) nie zmieniają jednak oceny prawnej zobowiązań Powiatu z tytułu opłat eksploatacyjnych za 2010 i 2011 rok jako bezwzględnie należnych budżetowi Państwa, które po dniu 17 maja 2016 r. stanowiły zobowiązania wymagalne zaliczane do długu publicznego, w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o finansach publicznych.

Również kolejne wydane decyzje dotyczące obowiązku zwrotu przez Powiat do budżetu Państwa pobranych, a nieprzekazanych dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych oraz czynszów najmu, dzierżawy, władania chociaż zaskarżone do WSA i NSA i objęte wstrzymaniem wykonania przez Sąd - pozostają w obrocie prawnym i pomimo braku ich wymagalności dla Powiatu, w chwili obecnej powodują realne zagrożenie dla prawidłowej realizacji zadań publicznych przez Powiat. Wydanie ostatecznych wyroków przez NSA lub w sprawach toczących się w WSA w Warszawie, odmowa wstrzymania wykonania decyzji może spowodować podjęcie kolejnych egzekucji administracyjnych względem Powiatu. Według informacji uzyskanych przez Skład Orzekający z Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego całkowite zadłużenie Powiatu (mając na względzie zobowiązania wymagalne z lat 2010 i 2011 oraz jeszcze niewymagalne z lat 2012-2013, 2013-2016 oraz z tytułu obowiązku zwrotu części dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem wobec budżetu Państwa) na dzień 1 grudnia 2017 roku wynosiło **25 908 042,30 zł.** ( z tego z decyzji za lata 2010-2011 do zwrotu pozostawało 4 961 435,72, za lata 2012-2013 do zwrotu pozostawało 3 592 484,98 zł, za lata 2013-2016 z dwóch decyzji łącznie 17 251 144,79 zł oraz z tytułu części dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem 102 976,81 zł).

W ocenie Składu Orzekającego Powiat działając poprzez swoje organy stanowiący oraz wykonawczy powinien jak najszybciej podjąć działania celem przygotowania restrukturyzacji zadłużenia, bowiem dalsza egzekucja prowadzona względem Powiatu może nie tylko uniemożliwić funkcjonowanie Powiatu, ale stanowić realne zagrożenie dla prawidłowej realizacji jego ustawowych zadań. Egzekucja administracyjna za lata 2012-2016 może prowadzić również do niedochowania przez Powiat w 2018 roku i kolejnych latach budżetowych relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Jest to tym bardziej prawdopodobne, ponieważ wobec Powiatu są już prowadzone czynności egzekucyjne dotyczące opłat eksploatacyjnych za 2010 i 2011 rok. Skład Orzekający wskazuje również, że dwoma wnioskami z dnia 30 listopada 2017 r. Wojewoda Lubuski zwrócił się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Słubicach o podjęcie zawieszonych postępowań egzekucyjnych dotyczących zobowiązań Powiatu z tytułu opłat eksploatacyjnych za lata 2012-2013 oraz z tytułu zwrotu części dotacji celowej wykorzystanej przez Powiat niezgodnie z przeznaczeniem.

Powiat powinien również, w ocenie Składu Orzekającego podjąć działania oszczędnościowe celem wypracowania maksymalnej możliwej wielkości środków umożliwiających zabezpieczenie w budżecie roszczeń za kolejne lata, w sytuacji uprawomocnienia się decyzji (ewentualnie) wyroków w tym zakresie oraz w dalszym ciągu dochodzić na drodze sądowej należności od Skarbu Państwa mających odzwierciedlenie w kwotach dochodów Powiatowi w świetle obowiązującego prawa należnych w poprzednich latach, a nieprzekazanych przez budżet Państwa.

Skład Orzekający wskazuje również, że w sytuacji niedochowania przez Powiat Słubicki w 2018 roku lub kolejnych latach budżetowych relacji z art. 242 ust. 1 lub z art. 243 ustawy o finansach publicznych Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze podejmie działania prawne przewidziane w art. 240a lub 240b ustawy o finansach publicznych celem zabezpieczenia, w granicach posiadanych przez Izbę kompetencji możliwości prowadzenia gospodarki finansowej przez Powiat Słubicki.

Uwagi Składu Orzekającego dotyczą:

- wskazanej w projekcie WPF Powiatu klauzuli wejścia uchwały w życie powinna ona brzmieć Klauzula wejścia w życie „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.”
- w załączniku nr 1 do projektu WPF pozycje, których wypełnienie nie jest konieczne do końca prognozy powinny być wypełnione na okres n plus 3 kolejne lata czyli do roku 2021.
- w załączniku nr 1 do projektu WPF nie wypełniono kolumny 11.4 „Inwestycje kontynuowane”.
- w załączniku nr 2 do projektu WPF wykaz przedsięwzięć przedsięwzięcie nr 1.1.2.8 nazwano „Droga”, a zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych przedsięwzięcie powinno mieć nazwę i cel. Z objaśnień przyjętych wartości można jedynie pośrednio wnioskować, że jest to "Przebudowa drogi publicznej nr 1254F Nowe Biskupice - Rzepin"
- przedsięwzięcie - zadanie „Sieć-Język sąsiada” składa się z dwóch części majątkowej i bieżącej w bieżącej ujęto okres realizacji 2017-2021 a w części majątkowej 2017-2020. W załączniku przedsięwzięcia zadanie 1.1.1.6 „Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych” nie jest przedsięwzięciem w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych gdyż jest to wpłata dokonywana przez Powiat do Związku na działalność biura.

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 ( j.t. Dz. U. z 2016, poz. 1764 z późn. zm.).

**Przewodniczący Składu Orzekającego**

  
**Jarosław Kotowski**