

Uchwała Nr 735 /2015
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze
z dnia 4 grudnia 2015 roku

w sprawie wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2016 rok wraz z uzasadnieniem .

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. 3, art. 19 ust.1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. , poz. 1113 ze zm.) w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 885 ze zm.),

postanawia zaopiniować

pozytywnie z zastrzeżeniami przedłożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego projekt uchwały budżetowej na 2016 rok wraz z uzasadnieniem.

Uzasadnienie

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zbadał pod względem formalnym przedłożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem na 2016 rok .

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zakłada dochody w łącznej kwocie 44 984 306,00 zł., w tym dochody bieżące w kwocie 42 114 306,00 zł, a wydatki w łącznej kwocie niższej 43 628 037,00 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 40 058 037,00 zł. Reguła określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - cyt. wyżej jest zachowana (plan dochodów bieżących jest wyższy od planu wydatków bieżących).

W budżecie na 2016 rok zaplanowano łączne rozchody w kwocie 1 356 269,00 zł., (spłaty z tytułu zaciągniętych kredytów).

W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej powiatu określono planowaną nadwyżkę budżetu w kwocie 1 356 269,00 zł., z przeznaczeniem w całości na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów.

W projekcie uchwały budżetowej Powiatu zaplanowano wydatki na obsługę długu publicznego w wysokości 1000 000 złotych.

Dochody zostały określone w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej tj. według działów, rozdziałów i paragrafów.

Wydatki określono również w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, w podziale na działy, rozdziały i paragrafy.

Uchwała budżetowa zawiera elementy formalne określone w art. 212 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w załącznikach sporządzono zestawienie planowanych dotacji udzielanych z budżetu w 2016 r.

W planie dochodów i wydatków wyodrębniono także dochody i wydatki związane z zadaniami z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami.

Wyodrębniono również dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej.

Ponadto wyodrębniono w planie dochodów i wydatków budżetu dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na podstawie umów lub porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

W planie dochodów i wydatków budżetu wyodrębniono również prawidłowo dochody i wydatki związane z gromadzeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska i wydatków na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Prawidłowo określono rezerwę ogólną, która nie jest niższa niż 0,1 % i nie przekracza 1 % wydatków budżetu oraz rezerwę celową na zadania w zakresie zarządzania kryzysowego.

Suma rezerw celowych nie przekracza 5% wydatków budżetu zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Upoważnienia dla Zarząd Powiatu Słubickiego określono zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie.

Zastrzeżenie Składu Orzekającego dotyczy sytuacji finansowej Powiatu Słubickiego w sytuacji wszczęcia i prowadzenia egzekucji z dochodów budżetu Powiatu 2016 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 jak od zaległości podatkowych co spowodować może natychmiastową wymagalność kwoty oscylującej na 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 dalszym ciągu postępowania doprowadzono do złożenia w dniu 29 października 2014 r. przez Powiat Słubicki do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarg kasacyjnych od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 lipca 2014 r. wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonych decyzji. Postanowieniem z dnia 01.04.2014 r. sygn. akt V SA/Wa 620/14 WSA w Warszawie postanowił wstrzymać wykonanie zaskarżonych decyzji do czasu rozpoznania skargi przez Sąd. Do 12.11.2015 r. jak wynika to z objaśnień wartości przedstawionych do projektu WPF powiatu - termin rozprawy nie został wyznaczony.

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 doliczeniu tej kwoty do długu (spłacanego nie rozchodami ale wydatkami bieżącymi budżetu).

Ponadto Skład Orzekający 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.

Ten przepis prawa 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. 89 ustawy o finansach publicznych – jednostki samorządu terytorialnego mogą ponadto 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 2013 r. do 9 kwietnia 2014 r. - wykazała, 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 tejże ustawy oraz art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Może to prowadzić w konsekwencji do wszczęcia postępowania administracyjnego, i wydania decyzji dotyczących obowiązku 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 jak od zaległości podatkowych. Powyższa sytuacja obrazuje realne zagrożenie zdolności wykonywania przez Powiat Słubicki zadań publicznych w 2016 roku i latach kolejnych, w sytuacji wszczęcia i

prowadzenia egzekucji administracyjnej wskazanych wyżej kwot stanowiących wraz z odsetkami kwotę ponad 5 000 000 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 ww. relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowana zarówno w roku 2016, na który przygotowany został projekt uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego jak i w latach objętych projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej. Niemniej jednak nadwyżka maksymalnego dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań nad planowanym w ujęciu planistycznym na 2016 rok wynosi po wyłączeniach tylko 1,10% natomiast w ujęciu przewidywanego wykonania po wyłączeniach tylko 0,66%. Dla roku 2017 w ujęciu planistycznym po wyłączeniach wynosi 1,98% natomiast w ujęciu przewidywanego wykonania po wyłączeniach 1,54%. 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 2016 roku i kolejnych latach budżetowych relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że niezachowanie przez Powiat w 2016 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.

W dniu 24 października 2014 r. jak wynika z objaśnień przyjętych wartości do projektu WPF ujęto w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego kwoty 1.202.511,08 zł i 2.276.938,65 zł na koncie 240/ZS zobowiązania sporne.

Natomiast w dniu 10 września 2015 r. został ogłoszony wyrok sygn. akt IC 259/15, dotyczący własności Terminala Towarowych Odpraw Celnych, w którym jako właściciela TTOC wskazano Skarb Państwa. Powiat Słubicki wniósł apelację od wyroku, jednocześnie jak wynika to z objaśnień przyjętych wartości do WPF - kontynuując rozmowy z Wojewodą Lubuskim w sprawie ostatecznego załatwienia sprawy własności nieruchomości po byłym TTOC w Świecku.

Kolejne zastrzeżenie dotyczy konieczności dostosowania WPF Powiatu na lata 2016-2026 do założeń wynikających z podjętej w dniu 27.10.2015 r. przez Radę Powiatu Słubickiego uchwały w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty i restrukturyzacji zobowiązań Powiatu Słubickiego, w której Rada wyraziła zgodę na sfinansowanie zobowiązań Powiatu Słubickiego przez przejęcie długu do łącznej kwoty 14.183.594,70, na podstawie umowy zawartej na zasadzie art. 518 §1 pkt 3

kodeksu cywilnego. W momencie rozstrzygnięcia przetargu i zawarcia umowy z wykonawcą zamówienia publicznego – na podstawie art. 518 §1 pkt 3 kodeksu cywilnego – należy w ocenie Składu Orzekającego uchwalony WPF na lata 2016-2026 zaprezentować w kształcie wynikającym z zawartej umowy subrogacji w rozumieniu w/w przepisu kc, z równoczesnym wskazaniem istotnych postanowień zawartej umowy w objaśnieniach przyjętych wartości.

O ile jednak wystąpiłaby sytuacja, w której przetarg nie zakończy się wyborem wykonawcy należy w WPF zaprezentować aktualne dane wynikające z aktualnych harmonogramów spłaty zobowiązań oraz aktualne kwoty spłat rozchodów wynikające z zawartych umów kredytowych oraz uchylić z obrotu prawnego uchwałę w sprawie wyrażenia przez Radę Powiatu zgody na sfinansowanie zobowiązań Powiatu Ślubickiego przez przejęcie długu do łącznej kwoty 14.183.594,70 zł na podstawie umowy zawartej na zasadzie art. 518 §1 pkt 3 kodeksu cywilnego.

W ocenie Składu Orzekającego zweryfikować należy zastosowaną klasyfikację dla dotacji ujętej w dziale 851, rozdziale 85195 w wysokości 418 200 zł oraz ujętej w załączniku nr 13 do przedstawionego projektu uchwały budżetowej w zakresie prawidłowości zastosowanego paragrafu wydatków. Wskazano bowiem paragraf 2365.

W ocenie Składu Orzekającego prawidłowo powinien to być paragraf 2360 lub 6190.

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 z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Gminie przysługuje odwołanie do Koelgium Izby w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Jarosław Kotowski