

**Uchwała Nr 759 /2016**  
**Składu Orzekającego**  
**Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Zielonej Górze**  
**z dnia 15 grudnia 2016 roku**

**w sprawie: wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2017 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 (j.t.Dz. U. z 2016 r., poz. 561) w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) -

**postanawia zaopiniować pozytywnie z istotnym zastrzeżeniem przedłożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego projekt uchwały budżetowej na 2017 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 na 2017 rok wraz z uzasadnieniem.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zakłada dochody w łącznej kwocie 46 344 099,00 zł., w tym dochody bieżące w kwocie 39 510 653,00 zł, a wydatki w łącznej kwocie 45 387 830,00 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 39 431 329,00 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 projekcie budżetu na 2017 rok zaplanowano łączne rozchody w kwocie 956 269,00 zł., (spłaty z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek). Przychody nie zostały zaplanowane w projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2017 rok.

Planowana nadwyżka budżetu w kwocie 956 259 zł, zostanie według założeń przedstawionych w projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2017 rok w całości przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w § 3 ust.1 projektu uchwały podana została błędna kwota planowanej nadwyżki budżetu ( w wysokości 752.269 złotych).

W projekcie budżetu Powiatu Słubickiego na 2017 r. zaplanowano także wydatki na obsługę długu publicznego w wysokości 747 000 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.

Projekt uchwały budżetowej zawiera elementy formalne określone w art. 2 - w załącznikach sporządzono zestawienie dotacji planowanych do udzielenia z budżetu w 2017 r. jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

W planie dochodów i wydatków budżetu wyodrębniono także dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych j.s.t. ustawami, w tym wykonywanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

W projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego wyodrębniono również dochody i wydatki związane z realizacją zadań realizowanych w drodze porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

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

Prawidłowo określono w projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego rezerwę ogólną (która nie jest niższa niż 0,1 % i nie przekracza 1 % wydatków budżetu) oraz rezerwę celową na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

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

W projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - określony został limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu.

Istotne zastrzeżenie Składu Orzekającego dotyczy sytuacji finansowej Powiatu Słubickiego po dniu 17 maja 2016 r., tj. po ogłoszeniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, oddalającego skargi kasacyjne Powiatu na:

- decyzję Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r., znak: FS15/4135/37-217/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50827) dotyczącą obowiązku zwrotu do budżetu państwa pobranych przez Powiat Słubicki, a nieprzekazanych 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
- decyzję Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r., znak: FS 15/4135/38-228/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50840) dotyczącą zobowiązania Powiatu Słubickiego do zwrotu nieprzekazanych, a pobranych dochodów budżetowych z tytułu opłat eksploatacyjnych uzyskanych w 2010 roku, w wysokości 1 202 511,08 zł.

W ocenie Składu Orzekającego - sytuacja Powiatu wynikająca z przedstawionego projektu uchwały budżetowej na 2017 r. oraz projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu na lata 2017-2026 uległa istotnej zmianie w porównaniu z sytuacją Powiatu ocenianą na podstawie wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r.

Zmiana wynika z faktu, że Powiat Słubicki w dniu 14 września 2016 r. (co potwierdzają dokumenty posiadane przez Izbę, a złożone w związku z odwołaniem Powiatu od opinii negatywnej Składu Orzekającego Izby o przebiegu wykonania budżetu Powiatu za pierwsze półrocze 2016 r. ) złożył do Wojewody Lubuskiego wnioski w sprawie rozłożenia na raty (lub alternatywnie umorzenia) należności Skarbu Państwa, wynikających z powołanych wyżej decyzji Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r.

Mając na uwadze powyższe Zarząd Powiatu Słubickiego w przedłożonym do zaopiniowania projekcie WPF Powiatu na lata 2017-2026, uwzględnił w wydatkach w latach 2017 do 2021, w kolumnach 14.2 i 14.3 - kwotę długu spłacaną wydatkami budżetu, wynikającą z decyzji wydanych przez Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r., o których mowa wyżej - w kwotach i terminach wynikających z wniosku złożonego do Wojewody Lubuskiego o umorzenie lub rozłożenie na raty należności Skarbu Państwa, wynikających z przedmiotowych decyzji.

Obecnie, jak wynika to z objaśnień przyjętych wartości, załączonych do projektu WPF, po upływie dwumiesięcznego terminu - Wojewoda Lubuski przedłużył termin rozpatrzenia sprawy, do dnia 30.11.2016 r.

Do dnia wydania niniejszej opinii - decyzja Wojewody Lubuskiego, według informacji uzyskanych przez Izbę - nie została wydana.

Oceniając realistyczność projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu na lata 2017-2026, o której stanowi art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - Skład Orzekający stwierdza, że Powiat nadal (na dzień wydania opinii) znajduje się w toku postępowania administracyjnego, dotyczącego umorzenia bądź rozłożenia na raty przedmiotowych zobowiązań obciążających Powiat Słubicki, które wynikają z decyzji Ministra Finansów.

Okoliczność ta stwarza możliwość oceny, jako realistycznego - zaplanowania przez Powiat Słubicki (przy zastrzeżeniu, że decyzja Wojewody Lubuskiego dotycząca umorzenia zobowiązań lub ich rozłożenia na raty nie została wydana do dnia wydania opinii) w kolumnie 14.2 projektu WPF, w latach 2017-2020 - spłaty długu, który dokona się z wydatków budżetu oraz w kolumnie 14.3 (wydatki zmniejszające dług) spłat jakie dokonają się z wydatków budżetu Powiatu, zgodnie z wnioskiem złożonym do Wojewody Lubuskiego, w poszczególnych latach prognozy.

Powiat prognozuje, że o ile jego wnioski o rozłożenie na raty zostanie w całości uwzględniony, to wówczas, w roku 2017 spłata wyniosłaby - 700 000 zł., w 2018 r. - 1 137 500 zł., w roku 2019 1 137 500 zł oraz w roku 2020 i 2021 po 1 137 500 zł. Po zaprognozowaniu przedmiotowych spłat zobowiązań w latach 2017-2021 w projekcie WPF Powiatu - Skład Orzekający stwierdza, że gdyby doszło do rozłożenia spłaty zobowiązań z tytułu opłat eksploatacyjnych należnych Skarbowi Państwa od Powiatu Słubickiego za 2010 i 2011 rok, zgodnie z wnioskiem Powiatu Słubickiego przedstawionym Wojewodzie Lubuskiemu, to przy uwzględnieniu faktu aneksowania przez Powiat dwóch umów kredytowych z Bankiem Spółdzielczym w Ośnie Lubuskim (tj. umowy Nr 995/68/2010 z dnia 27 września 2010 r. oraz umowy kredytowej Nr 20091404 z dnia 14 grudnia 2009 r.) - Powiat będzie mógł zachować relację, o której mowa w art.242 i art.243 ustawy o finansach publicznych, w całym okresie jakiego dotyczy przedstawiony projekt WPF Powiatu, przy założeniu, że prezentowane w projekcie dane są wiarygodne i nie wystąpią znaczące odchylenia w realizacji dochodów czy w zakresie konieczności dokonywania nieprzewidzianych wydatków w latach objętych prognozą (bezpośrednim skutkiem aneksowania w/w umów jest dla Powiatu odroczenie spłaty rat kapitałowych do roku 2020).

Według projektu WPF Powiatu na lata 2017-2026 przedstawionego Izbie do zaopiniowania - Powiat nie posiada nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych ale przewidywane wykonanie roku 2016 wskazuje, że Powiat będzie posiadał wolne środki, w rozumieniu art.217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 2 834 660,86 zł. Sytuacja taka pozwoliłaby spłacić znaczną część zobowiązań wymagalnych, dotyczących opłat eksploatacyjnych za 2010 i 2011 rok, w zakresie kwot należności głównych (bez odsetek). Należności główne wynoszą 2.276.938,65 zł oraz 1 202 511,08 zł. Kwoty należności głównych za lata 2010-2011 z tytułu nieprzekazanych Skarbowi Państwa opłat eksploatacyjnych, znajdują potwierdzenie w upomnieniach doręczonych Powiatowi, z dnia 18 lipca 2016 r.

Analiza projektu WPF przedstawionego przez Powiat Słubicki na lata 2017-2026, dokonana przez Skład Orzekający potwierdziła ustalenia z kontroli problemowej Powiatu Słubickiego, prowadzonej przez inspektorów Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO w Zielonej Górze za okres od 26 kwietnia do 30 czerwca 2016 r., z której wynikało, że bez rozłożenia na raty lub umorzenia zobowiązań z tytułu należnych Skarbowi Państwa opłat eksploatacyjnych za lata 2010-2011 - Powiat nie będzie mógł, ani w roku 2016 ani w latach kolejnych, zgodnie z upomnieniami spłacić w/w zobowiązań (należności głównej i odsetek) bez zagrożenia dla zachowania relacji z art 242 ustawy o finansach publicznych. Powiat nie może zaciągnąć kredytu długoterminowego na spłatę w/w zobowiązań ponieważ takie działanie będzie naruszało art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu WPF na lata 2017-2026 wynika, że Powiat Ślubicki nie posiada środków finansowych umożliwiających jednorazową, zgodnie z upomnieniami spłatę zobowiązań z tytułu opłat eksploatacyjnych należnych Skarbowi Państwa za lata 2010-2011 wraz z odsetkami i kosztami postępowania.

W ocenie Składu Orzekającego nadwyżka operacyjna brutto, rozumiana jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, zgodnie z przedstawionym projektem WPF - w latach, których dotyczy wnioski Powiatu o rozłożenie na raty zobowiązań z tytułu opłat eksploatacyjnych, kształtuje się następująco: rok 2017 - 79 324 zł. nadwyżki operacyjnej, natomiast kwota wnioskowana do spłaty, w ramach rozłożenia na raty to - 700 000 zł; rok 2018 - 1 856 268,84 zł prognozowanej nadwyżki operacyjnej, natomiast kwota wnioskowana do spłaty w ramach rozłożenia na raty to - 1 137 500 zł.; rok 2019 - 1 154 997,84 zł. nadwyżki operacyjnej, natomiast kwota wnioskowana do spłaty w ramach rozłożenia na raty to - 1 137 500 zł.; rok 2020 - 1 856 268,84 zł nadwyżki operacyjnej, natomiast kwota wnioskowana do spłaty w ramach rozłożenia na raty to - 1 137 500 zł.; rok 2021 - 2 274 100,84 zł prognozowanej nadwyżki operacyjnej, natomiast kwota wnioskowana do spłaty w ramach rozłożenia na raty to - 1 137 500 zł.

Istotne dla sformułowania prawidłowej oceny sytuacji finansowej Powiatu Ślubickiego jest również wskazanie, że w całym okresie, na który został przygotowany projekt WPF Powiatu (lata 2017-2026) jednostka samorządu terytorialnego nie planuje zaciągać kredytów, pożyczek ani emitować papierów wartościowych. Jedynie w roku 2018 prognozowany jest deficyt budżetu w wysokości 575 460,16 zł, który planuje się sfinansować wolnymi środkami (w 2018 r. wolne środki, będące w dyspozycji Powiatu wynieść mają 1 531 729,00 zł). Zdaniem Składu Orzekającego Powiat może wygenerować w budżetach, w roku 2017 oraz w kolejnych latach dodatkowe oszczędności na wydatkach nieobligatoryjnych, takich jak np. dotacje dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, wydatki na promocję, udzielenie pomocy finansowej innym j.s.t., dotacje na ochronę zabytków, zmniejszenie wydatków na: szkolenia nieobligatoryjne, na zakupy usług, z tytułu podróży służbowych, na materiały biurowe, na usługi telekomunikacyjne.

Istotne zastrzeżenie Składu Orzekającego uzasadnione jest tym, że dochowanie relacji z art. 242 u.f.p. i pośrednio z art. 243 u.f.p. (poprzez wpływ nadwyżki operacyjnej na prawą stronę relacji z art. 243 u.f.p.) warunkowane jest wydaniem pozytywnej oraz zgodnej z wnioskiem Powiatu decyzji przez Wojewodę Lubuskiego - o rozłożeniu spłaty zobowiązań z tytułu opłat eksploatacyjnych za lata 2010-2011 na raty, w sposób wnioskowany przez Powiat w złożonym wniosku w tej sprawie.

Skład Orzekający zastrzega, że o ile decyzja Wojewody Lubuskiego będzie odmowna lub niekorzystna (zbyt wysokie raty do spłaty w danym roku) wówczas Powiat Ślubicki może znaleźć się w sytuacji wymagalności całej kwoty zobowiązań 5 250 000 zł (według danych wynikających z kolumny 14.2 projektu WPF) z tytułu opłat eksploatacyjnych, zgodnie z doręczonymi Powiatowi upomnieniami i braku możliwości uregulowania takiego zobowiązania, bez naruszenia relacji z art. 242 lub 243 ustawy o finansach publicznych, bądź obu tych przepisów. W sytuacji nie dochowania przez Powiat relacji wynikającej z art. 242 u.f.p. lub z art. 243 u.f.p. albo w przypadku zagrożenia realizacji zadań publicznych - zastosowane zostaną przez Kolegium Izby środki prawne, wynikające z art. 240a bądź 240b ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego obecnej sytuacji finansowej Powiatu nie zmienia to, że Powiat Ślubicki wystąpił z roszczeniem do Wojewody Lubuskiego o uzupełnienie dotacji na gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych w Świecku, za lata 2010 - do 22.03.2013 r., bowiem pomimo zawezwania Skarbu Państwa, jako dłużnika do próby ugodowej - ugoda nie została zawarta.

Do dnia wydania niniejszej opinii nie dokonano również zwrotu Powiatowi środków finansowych stanowiących część ceny nabycia gruntów i budynków po byłym TTOC w Świecku.

Ponadto żądanie od Powiatu należnych Skarbowi Państwa opłat eksploatacyjnych za lata 2010-2011, nie wyczerpuje całości żądań budżetu państwa w tym zakresie, jednakże kwoty dotyczące lat

2012 - 2013 nie stanowią, na dzień wydania przedmiotowej opinii - zobowiązań wymagalnych Powiatu i są przedmiotem odrębnego postępowania administracyjnego.

Skład Orzekający, niezależnie od sformułowanego istotnego zastrzeżenia do projektu uchwały budżetowej Powiatu ślubickiego na rok 2017 - zgłasza dalsze uwagi do tego dokumentu:

- w załączniku nr 11 do projektu uchwały budżetowej wykazano niższe wydatki związane z ochroną środowiska, w kwocie 3000,00 niż dochody prognozowane z tego tytułu, w wysokości 120 000,00 zł. Z załącznika tego nie wynika - w jakich działach, rozdziałach, paragrafach budżetu planuje się wydatkować pozyskane dochody z tego tytułu. Zgodnie z § 6 projektu uchwały budżetowej - w załączniku nr 11 powinny być ujęte wszystkie dochody z tytułu kar i opłat za koszywanie ze środowiska oraz wydatki związane z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- w podstawie prawnej uchwały budżetowej nie powołano art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, pomimo udzielenia Zarządowi Powiatu w § 8 pkt 3 projektu uchwały budżetowej upoważnienia do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu Powiatu;
- upoważnienia udzielone Zarządowi Powiatu w § 8 pkt 2 i pkt 4 części normatywnej projektu uchwały budżetowej, zgodnie z art 258 ustawy o finansach publicznych powinny dotyczyć jednostek organizacyjnych Powiatu nie zaś ich kierowników;
- w załączniku nr 2 do projektu uchwały budżetowej, w rozdziale 71012 – wydatki klasyfikowane w §6050 powinny zostać ujęte w §6650 ponieważ są to wydatki na zadanie realizowane przez Związek Powiatów Lubuskich;
- w załączniku nr 4, zawierającym dochody na zadania zlecone - występują niezgodności z planem dochodów budżetu w § 2110 i §2160; w załączniku tym nie ujęto dochodów klasyfikowanych w §2160 (dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej...);
- załącznik nr 5 do projektu uchwały budżetowej, zawierający wydatki na zadania zlecone jest sporządzony błędnie dane (z załącznika nr 4 - dochody na zadania zlecone);
- w załączniku nr 8 do projektu uchwały budżetowej – zawierającym dochody związane z wykonywaniem zadań na podstawie umów, porozumień między JST umieszczono tylko dotacje planowane w rozdziale 85311, w §232 ,a powinny zostać ujęte również dotacje planowane w rozdziale 85203, w § 231 w kwocie 20 000,00 zł.; w rozdziale 85508, w §232 w kwocie 63 840,00 zł i w rozdziale 85510, w §232 w kwocie 434 000,00 zł. Z uwagi na nie ujęcie wszystkich dochodów - kwota w pozycji razem tego załącznika nie jest prawidłowa i wymaga ponownego zsumowania;
- w załączniku nr 9 do projektu uchwały budżetowej – zawierającym wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na mocy umów i porozumień między JST nie wskazano wykonania wydatków w rozdziale: 85508 oraz w rozdziale 85510, natomiast bezprzedmiotowo umieszczone zostały w tym załączniku wydatki w rozdziałach: 80130, 85321 i 92116;
- w uzasadnieniu do przedstawionego projektu uchwały budżetowej na stronie 4, w tabeli, w kolumnie 4 - dochody wskazano w wysokości 5 483 747,00 zł. a powinno być 6 343 747,00 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 z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Powiatowi Sulęcińskiemu przysługuje odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

**Przewodniczący Składu Orzekającego**

**Jarosław Kotowski**

