

Uchwała Nr 760 /2016
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze
z dnia 15 grudnia 2016 r.

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2017 – 2026, przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Powiatu na 2017 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 2016 r., poz. 1870)

postanawia

wydać opinię pozytywną z istotnym zastrzeżeniem o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Słubickiego na lata 2017 – 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 uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2026, przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Powiatu na 2017 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 uchwalenia 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 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 zawarto upoważnienie dla Zarządu Powiatu 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 upoważnienie dla Zarządu Powiatu Słubickiego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym 2017 i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

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

Z prognozy kwoty długu i jego spłaty w latach 2017 – 2026 wynika, że indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2014 r. zachowany będzie we wszystkich latach, których dotyczy projekt uchwały.

Planowana kwota długu na koniec 2017 roku prognozowana jest w wysokości 23 257 311,48 zł. (według prognozy zawartej w WPF) i jest niższa od kwoty długu prognozowanej na koniec 2016 r., według przewidywanego wykonania, stanowiącej kwotę 24 913 580,48 zł.

W 2017 r. Powiat Słubicki nie planuje zaciągać zobowiązań zwrotnych z tytułu kredytów bankowych lub pożyczek oraz dokonywać emisji papierów wartościowych.

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 obliczonej według wzoru zamieszczonego w tym przepisie.

Kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w Powiecie Słubickim w latach 2017- 2026 według danych przedstawionych w projekcie WPF obrazuje poniższa tabela.

LATA objęte WPF	Wskaźnik [R+O]/[D] (z uwzględnieniem spłaty zobowiązań 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)
2017	3,68%	6,73%	6,73%	3,05%	X
2018	3,88%	7,83%	7,83%	3,95%	X
2019	3,79%	7,87%	7,87%	4,08%	X
2020	5,85%	7,72%	7,72%	1,87%	X
2021	6,56%	7,66%	7,66%	1,10%	X
2022	7,08%	7,58%	7,58%	0,50%	X
2023	6,73%	8,62%	8,62%	1,89%	X
2024	6,49%	9,06%	9,06%	2,57%	X
2025	4,76%	9,15%	9,15%	4,39%	X
2026	6,16%	8,00%	8,00%	1,84%	X

Skład Orzekający informacyjnie wskazuje na konieczność dochowania relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, we wszystkich latach objętych Wieloletnią Prognozą Finansową Powiatu Słubickiego. Niezachowanie ww. relacji może skutkować podjęciem działań prawnych, określonych w art. 240a lub 240b ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego sytuacja finansowa Powiatu Słubickiego wymaga stałego monitorowania przez organy Powiatu, w aspekcie dochowania w roku 2017 i kolejnych latach budżetowych relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, przy równoczesnym zachowaniu przez Powiat zdolności realizacji zadań publicznych w kolejnych latach budżetowych.

W przedstawionym projekcie WPF Powiatu Słubickiego na lata 2017-2026 dochowana została, we wszystkich latach objętych prognozą - relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Projekt WPF jest zgodny z przedłożonym Izbie projektem uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2017 rok w zakresie, o którym stanowi art. 229 ustawy o finansach publicznych.

W integralnym załączniku do Wieloletniej Prognozy Finansowej określone są odrębnie dla realizowanych przez Powiat Słubicki przedsięwzięć wieloletnich elementy i limity określone w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że określenie w przedsięwzięciach wieloletnich Powiatu - jednostki organizacyjnej jako „słubicki” (vide Powiat Słubicki) nie stanowi wskazania jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za jego realizację lub koordynującej realizację przedsięwzięć.

Ponadto w §7 części normatywnej projektu WPF nieprawidłowo wskazano klauzulę wejścia w życie, cyt. „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 26 marca 2016 r.” Klauzula wejścia w życie powinna być spójna z datą uchwalenia uchwały budżetowej, gdyż stosownie do art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych uchwała w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, podejmowana jest nie później niż uchwała budżetowa. Jeżeli uchwała budżetowa podejmowana jest w grudniu 2016 r. na kolejny rok budżetowy - to klauzula wejścia w życie WPF powinna brzmieć ” Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.” natomiast w sytuacji podejmowania uchwały WPF w 2017 roku: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r. Skład Orzekający wskazuje również, że załączniku nr 1 - nie wypełniono kolumny 12.5 (wydatki na wkład krajowy. $12.5 = /12.3 - 12.3.4 / + /12.4 - 12.4.1 /$).

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 15 listopada 2016 r.) 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 Słubicki 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 Słubickiego 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 Słubicki 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 -

zastosowywane 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 Celnym 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.

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

Od uchwały Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wskazuje również, że stosownie do art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, opinia jest publikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego, w terminie 7 dni od dnia otrzymania od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz. U. z 2016, poz. 782 z późn. zm.).

Przewodniczący Składu Orzekającego


Jarosław Kotowski