

Uchwała Nr 805 /2017
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze
z dnia 11 grudnia 2017 roku

w sprawie: wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego na 2018 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 2017 r., poz. 2077),

postanawia zaopiniować

pozytywnie z istotnym zastrzeżeniem przedłożony przez Zarząd Powiatu Słubickiego projekt uchwały budżetowej na 2018 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 2018 rok wraz z uzasadnieniem.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zakłada dochody w łącznej kwocie 54 619 295 zł., w tym dochody bieżące w kwocie 44 558 431 zł, a wydatki w łącznej kwocie niższej 53 663 026 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 42 762 162 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 2018 rok zaplanowano łączne rozchody w kwocie 956 259 zł., (spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów). W projekcie budżetu Powiatu Słubickiego na 2018 rok nie zaplanowano przychodów.

Planowana nadwyżka budżetu Powiatu w kwocie 956 269 zł, zostanie przeznaczona w całości na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów.

W projekcie budżetu Powiatu na 2018 r. zaplanowano także wydatki na obsługę długu publicznego w wysokości 725 000 złotych.

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

działy, rozdziały i paragrafy.

Projekt uchwały budżetowej 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 do projektu uchwały budżetowej na 2018 rok sporządzono zestawienie dotacji planowanych do udzielenia z budżetu w 2018 r. jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

W planie dochodów i wydatków wyodrębniono także dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami oraz realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

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

Prawidłowo określono w projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego, wielkość rezerwy ogólnej, która nie jest niższa niż 0,1 % i nie przekracza 1 % wydatków budżetu oraz rezerwy celowej na realizację zadań w zakresie 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 prawidłowo określono limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu.

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

Przyczyną sformułowania przez Skład Orzekający istotnego zastrzeżenia w opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Słubickiego 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 Słubicki, 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 Słubickiego 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 Słubicki 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

odpowiednio 2.260.579,43 zł i 139.813,55 zł wraz z odsetkami.

Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów została zaskarżona przez Powiat Słubicki 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 Słubickiego. 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.

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

przez Powiat Słubicki.

Skład Orzekający wskazuje również, że w załączniku nr 9 do projektu uchwały budżetowej Powiatu na 2018 rok (Wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na podstawie porozumień i umów między JST) w dziale 855 wskazano sumę działu 75 814,00 zł, a powinno być 353 814,00 zł.

W załączniku nr 5 „Wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej” w rozdziale 75515 w § 4170 jest kwota 121 452,00 zł, która jest wyższa niż kwota zaplanowana w załączniku 2 wydatki budżetu (jest kwota 60 726,00 zł), natomiast w § 4300 jest kwota 1 440,00 zł a w załączniku nr 2 jest kwota 62 166,00 zł. Jest to zadanie zlecone i Powiat nie powinien ponosić wydatków na ten cel ze środków własnych.

W związku ze zmianą rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej z 21.07.2017 od 1.01.2018 należy wprowadzić rozdziały 80115, 80116 80117 Technika, Szkoły policealne i Branżowe Szkoły I i II stopnia.

W uzasadnieniu do projektu na s. 7 podano wydatki działu 750 - 8 490 741,00 zł a powinno być 8 487 141,00 zł. W uzasadnieniu do projektu na s. 11 wskazano wielkość dotacji dla gminy Górzycy 71 120,00 zł, a powinno być 79 120,00 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 przysługuje odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Jarosław Kotowski *Kotowski*

