



Uchwała Nr 24/P/2019
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 10 grudnia 2019 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Sępoleńskiego na 2020 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn.zm.) oraz Zarządzenia Nr 16/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 października 2019 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Andrzej Tatkowski</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Krzysztof Olczak</i>
	<i>Maciej Słomiński</i>

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **negatywnie** projekt uchwały budżetowej Powiatu Sępoleńskiego na 2020 r.

U z a s a d n i e

Zarząd Powiatu Sępoleńskiego spełniając wymogi określone art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), określanej dalej jako ustawa, przekazał w dniu 15 listopada 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Powiatu Sępoleńskiego na 2020 r. Przy ocenie przedłożonego projektu budżetu przeanalizowano również projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Sępoleńskiego, uwzględniając w szczególności wymóg spełnienia normy, o której stanowi art. 243 ustawy.

Po analizie wskazanych wyżej dokumentów Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Projekt uchwały budżetowej na 2020 r. zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

- | | |
|---|---------------------|
| – łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości | – 54 666 251,32 zł |
| z wyodrębnieniem | |
| ▪ dochodów bieżących w wysokości | – 53 502 468,04 zł, |
| ▪ dochodów majątkowych w wysokości | – 1 163 783,28 zł, |
| – łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości | – 58 748 404,36 zł |
| z wyodrębnieniem: | |
| ▪ wydatków bieżących w wysokości | – 55 641 454,74 zł, |
| ▪ wydatków majątkowych w wysokości | – 3 106 949,62 zł, |

- wynik finansowy ze wskazaniem źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu,
- łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
- limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Zarząd Powiatu Sępoleńskiego zaproponował przyjęcie na 2020 r. budżetu z deficytem w kwocie 4 082 153,04 zł. Jako źródło jego sfinansowania wskazano przychody z kredytu długoterminowego w wysokości 2 682 153,04 zł oraz wolne środki w wysokości 1 400 000,00 zł. Zaplanowane w budżecie rozchody budżetu w wysokości 2 317 846,96 zł postanowiono pokryć przychodami z kredytu długoterminowego.

Projekt budżetu na 2020 r. nie spełnia wymogu wynikającego z art. 242 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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 ustawy. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wynosi – 2 138 986,70 zł, a po skorygowaniu o przychody z wolnych środków – 738 986,70 zł.

Powiat Sępoleński realizuje program postępowania naprawczego na lata 2019-2021, który został przyjęty Uchwałą Nr VI/37/2019 Rady Powiatu Sępoleńskiego z dnia 27 lutego 2019 r. Przyjęty przez Powiat Sępoleński program postępowania naprawczego na lata 2019-2021 został pozytywnie zaopiniowany Uchwałą Nr 1/Ppn/12019 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 marca 2019 r.

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych 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 oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.

Powiat zaplanował na 2020 r. dochody na realizację programów i projektów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2 366 677,41 zł, natomiast wydatki w powyższym zakresie zaplanowano w kwocie 2 449 976,98 zł.

Zaplanowana rezerwa ogólna w wysokości 175 000,00 zł i celowa w wysokości 95 000,00 zł mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków. Rezerwę celową przeznacza się na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zaplanowano również dochody w kwocie 28 000,00 zł związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które w całości przeznacza się na sfinansowanie zadań Powiatu w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Powiatu sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów

publicznych i dla jednostek spoza tego sektora, z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych, co zaprezentowano w załączniku nr 10 do projektu.

Skład Orzekający przypomina, że udzielenie dotacji powinno odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w powyższym zakresie, w tym w szczególności w oparciu o stosowne uchwały organu stanowiącego dotyczące zasad i trybu udzielania dotacji na poszczególne cele i zadania. Dotacje przedmiotowe natomiast mogą być udzielone pod warunkiem obowiązywania na terenie Powiatu uchwały jego organu stanowiącego dotyczącej stawek tych dotacji, zgodnie z art. 219 ust. 4 ustawy.

W projekcie uchwały budżetowej przewidziano udzielenie upoważnienia dla Zarządu Powiatu wynikającego z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla Zarządu Powiatu do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w zakresie wydatków majątkowych. Na podstawie art. 264 ust. 3 ustawy upoważniono Zarząd Powiatu do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu Powiatu Sępoleńskiego.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i jej wejścia w życie zaprezentowany w § 8 projektu uchwały budżetowej jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, o ile zostanie ona podjęta do dnia 31 grudnia 2019 r.

Podczas badania projektu uchwały budżetowej na 2020 r. stwierdzono, że:

Przedłożony projekt zakłada zaciągnięcie w 2020 r. kredytu długoterminowego w wysokości 2 682 153,04 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz kredytu w kwocie 2 317 846,96 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Analizując przedłożony projekt uchwały Skład Orzekający stwierdził brak określenia w części normatywnej uchwały limitu zobowiązań na wskazane powyżej cele, co narusza przepisy art. 89 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Zauważyć również należy, iż upoważnienie dla Zarządu Powiatu zawarte w § 6 projektu, wynikające z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy, pomimo że nie ma ono charakteru obligatoryjnego, przewiduje wyłącznie zaciąganie kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, natomiast nie zawiera upoważnienia dla Zarządu Powiatu do zaciągania zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Należy też zwrócić uwagę, że Powiat Sępoleński realizuje program naprawczy na lata 2019-2021, jednakże w przedłożonym do zaopiniowania projekcie budżetu na 2020 r. nie odniesiono się w ogóle do realizowanego w 2019 r. planu przedsięwzięć naprawczych, zmierzających do poprawy stanu finansów Powiatu.

W programie naprawczym wskazano, że w okresie jego realizacji nie będą podejmowane nowe inwestycje finansowane kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, tym niemniej Skład Orzekający stwierdził, iż pomimo bardzo trudnej sytuacji finansowej, do planu zadań inwestycyjnych na 2020 r. wprowadzono nowe zadanie

inwestycyjne w dziale 600 rozdziale 60014 § 6050 pn. Przebudowa ulicy Wojska Polskiego w Więcborku o wartości 500 000,00 zł, które Powiat zamierza sfinansować z dochodów własnych. Warto zauważyć, że w załączniku wydatków inwestycyjnych i majątkowych nie wskazano przeznaczenia środków z planowanego do zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 2 682 153,04 zł. W ocenie Składu Orzekającego w stopniu wielce prawdopodobnym środki ze wskazanego kredytu zostaną przeznaczone na sfinansowanie wskazanego zadania inwestycyjnego.

Ponadto, zauważyć należy, iż planowany na 2019 r. deficyt budżetu w wysokości 1 216 343,60 zł oraz spłata zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych w wysokości 1 362 000,00 zł sfinansowane zostaną przychodami z wolnych środków. Przedłożony natomiast projekt uchwały budżetowej na 2020 r. zakłada sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 4 082 153,04 zł przychodami z kredytu w wysokości 2 682 153,04 zł oraz wolnych środków w wysokości 1 400 000,00 zł. Należy też zwrócić uwagę, że na spłatę w 2020 r. zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych w wysokości 2 317 846,96 zł Powiat planuje zaciągnięcie kredytu długoterminowego. Łączna kwota planowanych do zaciągnięcia w 2020 r. nowych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych wyniesie 5 000 000,00 zł.

Planowana w WPF kwota długu Powiatu na koniec 2019 r. wyniesie 29 771 471,21 zł, natomiast zakładana w projekcie WPF na lata 2020-2030 kwota długu na koniec 2020 r. wyniesie 31 703 048,25 zł.

Poza tym z przedłożonego projektu uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Sępoleńskiego na lata 2020-2030 wynika, że po zakończeniu realizacji programu postępowania naprawczego realizowanego w latach 2019-2020, w latach 2022-2023 nie zostanie przez Powiat zachowana relacja dotycząca obsługi zadłużenia, wyrażona w art. 243 ust. 1 ustawy. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia dla roku 2022 wynosi 3,27%, przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 8,59%, a dla roku 2023 dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia wynosi 5,02%, przy wskaźniku planowanej spłaty 8,97%.

W związku z powyższym realizacja budżetu 2020 r. będzie wymagała bieżącego monitorowania dochodów i wydatków oraz dużej dyscypliny finansowej. Wykonanie budżetu 2020 r. będzie miało wpływ na zachowanie przez Powiat Sępoleński relacji z art. 243 ust. 1 ustawy w kolejnych latach.

Omówione w opinii uwagi Składu Orzekającego, w sposób ewidentny świadczą o pogłębieniu się poważnych trudności Powiatu, w przepływie środków pieniężnych oraz braku podjęcia działań przez organy Powiatu Sępoleńskiego, w celu ustabilizowania gospodarki finansowej Powiatu. W ocenie Składu Orzekającego realne jest ryzyko niewykonania ustawowych zadań Powiatu.

Skład Orzekający w oparciu o powyższe wnosi o podjęcie przez organy Powiatu Sępoleńskiego bardziej skutecznych działań, określonych w przyjętym programie postępowania naprawczego na lata 2019-2021, których wymiernym efektem będzie przezwycięzenie swoistej spirali zadłużenia Powiatu oraz odzyskanie płynności finansowej, skutkującej znacznym zmniejszeniem poziomu zobowiązań Powiatu zaliczanych do tytułów dłużnych.

Zdaniem Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej Powiatu Sępoleńskiego, po uwzględnieniu omówionych uwag, spełnia wymogi formalne i merytoryczne. Projekt uchwały zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych oraz spełnia ustawowe wymogi dotyczące finansów jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Składu Orzekającego podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący Powiatu Sępoleńskiego powinien uwzględnić uwagi zawarte w opinii o projekcie budżetu na 2020 r. Projekt uchwały nie zawiera niezbędnych elementów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych. Uwagi zawarte w niniejszej opinii, powielone w uchwale budżetowej mogą wpłynąć na uznanie jej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za podjętą z naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, wydano opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.

Andrzej Tatkowski
Przewodniczący Składu Orzekającego