

Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Opolu  
ul. Oleska 19 A  
45-052 OPOLE

NA.I-4212-151-C/2019



Opole, 15 maja 2019 r.

**Rada Powiatu  
Kluczborskiego**

W załączeniu przesyłam Uchwałę nr 151/2019 z dnia 14 maja 2019 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nt. opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 r.

PREZES  
*Jan Antoni Uksik*  
Jan Antoni Uksik

# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

## Uchwała Nr 151/2019

z dnia 14 maja 2019 r. Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

*w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego za 2018 r.*

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w osobach:

Aleksandra Bieniaszewska – przewodnicząca

Grzegorz Czarnocki

Magdalena Przybylska

### opiniuje z zastrzeżeniami

sprawozdanie Zarządu z wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego za 2018 r.

### Uzasadnienie

Zgodnie z dyspozycją art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu, stosownie do treści art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych podlega zaopiniowaniu przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu. Przy wydawaniu opinii Skład wziął również pod uwagę dane zawarte w przekazywanych do Izby informacjach o sytuacji finansowej Powiatu oraz w sprawozdaniu o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za I kwartał 2019 r.

Analizując dane zawarte w przedłożonym sprawozdaniu Zarządu w zakresie zgodności z wielkościami ujętymi w:

1. uchwale Rady Powiatu w Kluczborku nr XXXVIII/239/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2018 r. (z późn. zm.),
2. sprawozdaniach sporządzonych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r., tj.:
  - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S),
  - z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S),
  - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS),
  - o stanie środków na rachunkach bankowych j.s.t. (Rb-ST),

- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- uzupełniającym o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych (Rb-UZ),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami (Rb-27ZZ),
- o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami (Rb-50),

Skład Orzekający rozbieżności nie stwierdził.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożone przez Zarząd sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu spełnia wymóg określony w art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Dochody budżetowe zaplanowane w budżecie Powiatu na 2018 r. (po wprowadzonych zmianach) w wysokości 94 841 714,30 zł zostały wykonane w wysokości 85 250 489,10 zł, tj. w 89,9 %, w tym dochody majątkowe ujęte po stronie planu w łącznej wysokości 15 714 427,50 zł wykonano w wysokości 11 381 572,83 zł, tj. w 72,4 %.

Stopień realizacji dochodów został przedstawiony opisowo oraz tabelarycznie według źródeł wraz ze wskaźnikiem wykonania poszczególnych rodzajów dochodów. Skład zwraca natomiast uwagę, iż wykonanie dochodów w dziale 700 – „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 – „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, § 0770 – „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”, zaplanowane w pierwotnej uchwale budżetowej w kwocie 3 071 730 zł, który to plan podwyższono następnie do wysokości 4 415 887 zł, zostały zrealizowane w wysokości 1 369 zł. Stanowi to 0,03% planu. Zarząd Powiatu nie odniósł się w części opisowej sprawozdania ani do przyczyn, ani do skutków tego faktu. Podkreślić przy tym należy, iż znikome wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia było jednym z najistotniejszych motywów wezwania przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uchwałą Nr 5/11/2019 z dnia 5 lutego 2019 r. organów powiatu do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Plan wydatków budżetowych (po zmianach) w wysokości 96 972 717,64 zł został wykonany w wysokości 85 792 644,42 zł, tj. w 88,5 %, w tym wydatki majątkowe ujęte po stronie planu w łącznej wysokości 17 764 045,43 zł wykonano w wysokości 11 989 091,52 zł, tj. w 67,5%. Zarząd, podobnie jak w przypadku wykonania dochodów, przedstawił zróżnicowany stopień wykonania wydatków opisowo oraz w zestawieniu tabelarycznym, w podziale na wydatki bieżące oraz majątkowe. Skład Orzekający wskazuje jednak, że informacje dotyczące realizacji wydatków zawarte części opisowej sprawozdania są niejasne i niepełne. Przykładowo przy omówieniu wydatków w rozdziale 70005 - „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” wskazuje się, że *„Wydatki związane były z regulacją stanu prawnego gruntów i nieruchomości Skarbu Państwa, wyceną nieruchomości, ujawnieniem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, zakupu gruntu pod drogę powiatową, bieżące utrzymanie nieruchomości powiatowych, a przede wszystkim na realizację zadań inwestycyjnych. Z planowanej 6 296 647,31 zł wydatkowano 5 520 071,47 zł co stanowi 87,67 %”*. Następnie w części opisowej wymieniono 3 zadania, na które wydatkowano łącznie 493 910,08 zł, brak jest informacji o innych znaczących pozycjach wydatków. Skład Orzekający ustalił natomiast, na podstawie informacji przedstawionych w piśmie FN.32512.7.2019.WS z dnia 27 marca 2019 r., iż w ramach tego rozdziału sfinansowano wydatki wynikające z umów leasingowych w łącznej kwocie 3 027 743,14 zł. Brak takich informacji w sprawozdaniu opisowym w ocenie Składu utrudnia, czy wręcz uniemożliwia, rzetelną ocenę wykonania budżetu Powiatu.

Na koniec roku 2018 wykonane dochody bieżące wyniosły 73 868 916,27 zł, natomiast wykonane wydatki bieżące stanowiły kwotę 73 803 552,90 zł. Nadwyżka operacyjna

rozumiana jako różnica tych wielkości wyniosła 65 363,37 zł. W odniesieniu do powyższego Skład Orzekający stwierdza, iż co prawda przedstawione w sprawozdaniu dochody bieżące oraz wydatki bieżące spełniają relację, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, niemniej należy podkreślić, iż tak niski poziom nadwyżki operacyjnej (poniżej jednego promila wydatków), zestawiony ze znikomym wykonaniem dochodów ze sprzedaży mienia świadczy o faktycznym braku możliwości obsługi przez Powiat zadłużenia zgodnie z regułami wynikającymi z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo, jak wynika z wyjaśnień FN.3021.3.2019.WS z dnia 31 stycznia 2019 r. sygnowanych przez Wicestarostę Powiatu, „Powiat w styczniu 2019 roku poniósł wydatki w kwocie 9 623 621,81 zł wynikających z umów zawartych w 2018 roku, których terminy płatności przypadały w 2019 roku (pierwotnie lub zmienione) z tego:

- 1) kwota 7 802 566,55 zł wynikała z pierwotnych terminów płatności i są to wydatki związane z realizacją projektu RPO pn. „Strategia Niskiej Emisji Subregion Północny Województwa Opolskiego”,
- 2) kwota 1 012 383,28 zł wynikała ze zmienionych terminów płatności, dotyczyła rozliczenia wydatków majątkowych,
- 3) kwota 808 672,03 zł wynikała z umowy Nr 156/2018/MFIZ/ZD z dnia 19.11.2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia i przejęcie długu z tytułu umów zawartych w 2018 r., których pierwotne terminy płatności przypadały na listopad i grudzień 2018 r. Ta kwota obejmuje tylko wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki (tj. gospodarka odpadami, media, abonamenty, opłaty).”

Powyższe oznacza m.in., że w 2018 roku Powiat nie był w stanie z bieżących dochodów sfinansować swoich bieżących wydatków. Do utraty bieżącej płynności finansowej nie doszło wyłącznie na skutek zawarcia umowy z podmiotem trzecim w zakresie przejęcia długu. Zaznaczyć należy również, iż uchwała Rady Powiatu w Kluczborku Nr XLIX/311/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na sfinansowanie zobowiązań Powiatu poprzez przejęcie wierzytelności, została unieważniona przez Kolegium RIO w Opolu uchwałą Nr 34/47/2018 z dnia 28 listopada 2018 r.

Realizacja budżetu Powiatu za 2018 rok zamknęła się deficytem budżetowym w wysokości 542 155,32 zł.

Łączna kwota zobowiązań finansowych Powiatu wg stanu na 31 grudnia 2018 r. wykazana w sprawozdaniu opisowym jest zgodna ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego i wynosi 53 784 859 zł. Wskaźnik łącznej kwoty zobowiązań w stosunku do wykonanych dochodów ogółem na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniósł 63,1 %. Skład podkreśla jednak, że jak wynika ze sprawozdania Zarządu, ponad wykazane w sprawozdaniu Rb-Z zadłużenie, Powiat posiada również zobowiązania „z tytułu umów leasingu operacyjnego i dzierżawy w kwocie 15 209 454,05 zł oraz kaucji wpłacanej na poczet odkupu wyleasingowanych nieruchomości zgodnie z zawartymi umowami w kwocie 5 322 625,08 zł.” Powyższe wskazuje, iż łączna kwota zobowiązań z tych tytułów osiągnęłaby na koniec 2018 roku poziom 74 316 938,13 zł i stanowiłaby 87,2% wykonanych w 2018 roku dochodów Powiatu.

Nadmienić należy, iż informacje o wysokości zadłużenia potwierdzają dane zawarte w sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał 2019 r. zgodnie z którym stan zobowiązań Powiatu z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych wynosi 73 445 786,11 zł.

Skład zwraca uwagę, iż same koszty obsługi zadłużenia powiatu (bez rat kapitałowych) wykazane w Dziale 757 Obsługa długu publicznego, wyniosły 1 741 336,27 zł. Mimo fundamentalnego znaczenia dla finansów Powiatu, kwestia wzrostu zobowiązań i kosztów ich obsługi nie została w sprawozdaniu należycie wyeksponowana i objaśniona.

W tym stanie faktycznym mając na względzie dane w zakresie wykonania budżetu Powiatu w 2018 roku oraz zastrzeżenia Składu do części opisowej sprawozdania wyszczególnione w opinii należało postanowić jak w sentencji.

Na podstawie art. 20 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

**Przewodnicząca**  
**Składu Orzekającego**  
*Aleksandra Bieniaszewska*  
**Aleksandra Bieniaszewska**