

BIURO ZARZĄDU I RADY POWIATU  
W KLUCZBORKU  
WPŁYNEŁO

OR-R. 0004. u. 2019. MG BR

liczba zał. 04 LUT. 2019

podpis



## REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

45 - 052 OPOLE  
ul. Oleska 19a

Tel. centr.: 77 453 – 86 – 36

77 443 – 18 – 70

Fax: 77 453 – 73 – 68

e-mail: rio@rio.opole.pl

www.rio.opole.pl

Opole, 28 stycznia 2019 r.

NA.I - 4210-4-8/2019



**Rada Powiatu  
w Kluczborku**

W załączeniu przekazuję uchwałę nr 4/8/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie uchwały nr III/32/2018 Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej.

PREZES  
*Jan Antoni Uksik*

# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

## Uchwała nr 4/8/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu  
z dnia 23 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2016 r., poz. 561 z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity – Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

### o r z e k a n i e w a ż n o ść

uchwały Rady Powiatu w Kluczborku Nr III/32/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, z powodu naruszenia art. 243 w związku z art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 2077 z późn. zm.).

### Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono uchwałę Rady Powiatu w Kluczborku III/32/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej. Przywołując w podstawie prawnej przepisy art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp), Rada Powiatu uchwaliła w załączniku nr 1 do uchwały wieloletnią prognozę finansową na lata 2019-2038.

Wielkości uchwalone w wieloletniej prognozie finansowej są zgodne z wielkościami zaplanowanymi w uchwale Nr III/31/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kluczborskiego. W badanej uchwale wykazano, iż w latach objętych prognozą, tj. 2019-2038, Powiat Kluczborski spełnia relacje o których mowa w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Zaznaczyć należy jednak, że jako wysokość dochodów ze sprzedaży majątku w 2018 r., która w istotny sposób rzutuje na wielkość relacji z art. 243 wykazano 4 445 927,50 zł. Plan dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2019 określono na 1 800 000 zł.

Projekt przedmiotowej uchwały został uchwałą Składu Orzekającego RIO w Opolu nr 544/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. zaopiniowany negatywnie, wobec oparcia go na „na nierzetelnych i nierealnych podstawach”, przede wszystkim z powodu wysokości zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia. W związku z powyższym Zarząd Powiatu Kluczborskiego złożył w dniu 11 stycznia 2019 r. pismem FN.3251.2.2019 wyjaśnienia co do okoliczności podjęcia przedmiotowej uchwały. Zarząd Powiatu wskazał w nich, m.in. że:

„Rzeczywiste wykonanie dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku w roku 2018 stanowi kwotę 34.316 zł.

Po przeanalizowaniu sprawozdań budżetowych z wykonania dochodów i wydatków sporządzonych na dzień 31 grudnia 2018 r. wynika, iż budżet powiatu zamknął się środkami wolnymi w wysokości 1 552 875 zł, nie jest to ostateczna kwota, gdyż nie ma jeszcze rocznego rozliczenia należnych powiatowi udziałów w podatkach. Ostateczne kwoty wolnych środków zostaną wprowadzone do uchwały.

Wprowadzając realne kwoty wykonania budżetu do WPF zauważamy, że zostały zachowane relacje wynikające z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych w 2018 r. i 2019 r. Jedynie nie są zachowane w 2020 i 2021 roku [...]"

W piśmie Zarząd wskazuje również na działania jakie planuje podjąć w trakcie roku 2019 w celu poprawy sytuacji finansowej Powiatu.

Z danych zawartych w sprawozdaniach Rb-27S Powiatu Kluczborskiego za grudzień 2018 r. wynika, że suma zrealizowanych dochodów z tytułu sprzedaży mienia wynosi 34 378,26 zł.

Podkreślić należy, że na ryzyko niewykonania dochodów ze sprzedaży mienia Składy Orzekające RIO zwracały uprzednio uwagę w toku prowadzonej działalności opiniodawczej.

Na posiedzenie Kolegium stawili się przedstawiciele Powiatu w osobie Starosty i Skarbnika.

Na pytanie „Czy aktualnie po rozpoczęciu roku budżetowego i analizie wstępnej wykonania budżetu za rok 2018 dopatruje się Pan zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Powiat Kluczborski w roku 2019?”

Starosta odpowiedział: „Tak, widzę takie zagrożenia, już teraz mamy problemy z płynnością finansową [...], na około 2 000 000 zł. Rozpoczęliśmy rok z kredytem krótkoterminowym, który w tym roku chcielibyśmy spłacić, ale czy to się uda to tego nie wiem. Cały czas podejmujemy działania oszczędnościowe, pojawiają się kolejne możliwości dotyczące sprzedaży mienia i zwiększania dochodów. [...]. Dlatego uważam, że takie zagrożenie istnieje, że pod koniec roku zabraknie nam kilku milionów, żeby zamknąć budżet.”

W dalszej części Starosta stwierdził m.in. że: „Jestem nowym starostą, jest nowy Zarząd. Przychodząc do Starostwa mieliśmy pełną świadomość w jakiej sytuacji finansowej jest Powiat. Zdajemy sobie sprawę, że wyprowadzenie Powiatu z tej sytuacji finansowej zajmie trochę lat. W ciągu roku znaleźć kilka milionów oszczędności, nie jest to nierealne, ale jest bardzo ciężkie. Deklaruję, że będę takie działania dalej podejmował. Odnośnie kredytów i wszelkich pożyczek, te możliwości Powiatu się skończyły. Osobiście uważam, że działania oszczędnościowe powinny zostać podjęte co najmniej dwa, trzy lata wcześniej. Już wtedy należało podejmować decyzje odnośnie cięcia wydatków. Pod koniec roku musieliśmy wziąć kredyt, ten 4 500 000 zł, żeby zamknąć rachunek, ponieważ był tam debet na kwotę kilkunastu milionów złotych, była to kwota 12 500 000 zł w czerwcu 2018 r.”

Kolegium stwierdza, co następuje.

Jednym z istotniejszych zadań stawianych przed wieloletnią prognozą finansową rozumianą jako instytucja prawa budżetowego jest ograniczenie możliwości nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Kolegium, z tej perspektywy należy postrzegać wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej zawarty w art. 226 ust. 1 ufp. Określenie „realistyczny” w języku polskim oznacza „zestawiający zamierzenia, działanie z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym osądzie”. Oznacza to, iż spośród danych zawartych w prognozie, co najmniej dane historyczne i bieżące, służące wyznaczeniu poziomu dopuszczalnego zadłużenia winny być zaprezentowane prawidłowo. Przedstawienie w prognozie nierzetelnych danych nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 05.04.2016 r. II GSK 3517/15, „wieloletnia prognoza finansowa nie stanowi planu, a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej, jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. [...] WPF nie może być wreszcie dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych dla której jest tworzona.”

Zgodnie z brzmieniem art. 243 ufp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym zostanie naruszona określona w ustawie relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zadłużenia do średniej arytmetycznej sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży mienia z trzech lat poprzedzających uchwalenie budżetu. (Regulacja ta na mocy przepisów przejściowych zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500), ma zastosowanie do budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w roku 2019). Podkreślić należy, że przy wyliczaniu relacji za lata 2020-2021 do wzoru będą podstawiane realne dane dotyczące wykonania dochodów ze sprzedaży mienia ze sprawozdań budżetowych, a nie wielkości planistyczne. W ocenie Kolegium, wieloletnia prognoza finansowa przewidująca takie naruszenie relacji, również w latach przyszłych, powoduje istotne naruszenie art. 243 ufp. Wymóg dokonywania spłat zgodnie z art. 243 ufp winien dotyczyć bowiem całego długu jednostki, w całym okresie spłaty.

Mając na względzie powyższe, dokonano analizy wieloletniej prognozy finansowej Powiatu z uwzględnieniem wartości realnych w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, przy użyciu raportu systemu Bestia. Kwotę 4 445 927,50 zł w poz. 1.2.1 uchwały w wierszu „Wykonanie 2018” zmieniono na kwotę 34 316 zł. Powyższe spowodowało, iż wieloletniej prognozie finansowej Powiatu relacja z art. 243 ufp jest wykazywana jako niespełniona w latach 2020 i 2021. Powyższe wskazuje na naruszenie art. 243 w związku z art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Niezależnie od powyższego, Kolegium wskazuje również na aktualność uwag zawartych w powołanej opinii Składu Orzekającego nr 544/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r, w tym w szczególności w zakresie niewykazywania w wieloletniej prognozie finansowej zobowiązań z tytułu zawartych umów leasingu na nieruchomościach w kwocie 15 207 456,05 zł oraz realistyczności zaplanowanych w 2019 roku dochodów z tytułu sprzedaży majątku w kwocie 1 800 000 zł.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium

*Jan Antoni Uksik*  
Jan Antoni Uksik