

UCHWAŁA NR 230 /2015
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Zielonej Górze
z dnia 30 kwietnia 2015 r.

STAROSTWO POWIATOWE
w Świebodzinie
WPLYNEŁO

dnia 06. 05. 2015
dz. 7040
Zał.

1. Lidia Jaworska - przewodnicząca
2. Marek Lewandowski - członek
3. Iwona Porowska - członek

w sprawie: wydania opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Świebodzińskiego za rok 2014.

Na podstawie art.13 pkt 5, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U z 2012r., poz. 1113 ze zm.) w związku z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2013r., poz. 885 ze zm.)

po rozpatrzeniu sprawozdania Zarządu Powiatu Świebodzińskiego z wykonania budżetu za 2014 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze,
postanawia


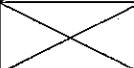

wydać opinię pozytywną z zastrzeżeniami o sprawozdaniu Zarządu Powiatu Świebodzińskiego z wykonania budżetu Powiatu za rok 2014.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zbadał pod względem formalno - prawnym przedłożone przez Zarząd Powiatu Świebodzińskiego sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za rok 2014 wraz ze sprawozdaniami statystycznymi.

Realizację budżetu Powiatu Świebodzińskiego za 2014 rok przedstawia poniższa tabela:

| Symbole | Wyszczególnienie | Plan po zmianach | Wykonanie | % wykonania |
|---------|---|----------------------|----------------------|--------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Dochody ogółem, w tym: | 54 816 517,00 | 54 604 271,17 | 99,6% |
| 1.1. | dochody bieżące | 52 533 513,00 | 52 169 785,76 | 99,3% |
| 1.2. | dochody majątkowe | 2 283 004,00 | 2 434 485,41 | 106,6% |
| 1.2.a | w tym: ze sprzedaży majątku | 602 357,00 | 893 839,41 | 148,4% |
| 1.3. | dochody z tytułu środków unijnych i zagranicznych, w tym | 352 420,00 | 267 511,35 | 75,9% |
| a | Finansowanie programów i projektów ze środków unijnych | 341 674,00 | 256 286,49 | 75,0% |
| b | Współfinansowanie programów i projektów ze środków unijnych | 10 746,00 | 11 224,86 | 104,5% |

| | | | | |
|----------|---|----------------------|----------------------|---|
| 2 | Wydatki ogółem, w tym: | 62 445 220,00 | 59 081 410,15 | 94,6% |
| 2.1. | Wydatki bieżące, w tym: | 56 835 890,00 | 55 166 242,34 | 97,1% |
| 2.1.1 | wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane | 34 541 112,00 | 34 366 414,54 | 99,5% |
| 2.2 | dotacje na zadania bieżące | 1 750 156,00 | 1 579 329,80 | 90,2% |
| 2.3. | wydatki na obsługę długu j.s.t. | 1 133 840,00 | 1 015 085,73 | 89,5% |
| 2.4. | wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez jst | 0,00 | 0,00 | |
| 2.5. | wydatki majątkowe, w tym: | 5 609 330,00 | 3 915 167,81 | 69,8% |
| a | wydatki inwestycje i zakupy inwestycyjne | 5 609 330,00 | 3 915 167,81 | 69,8% |
| b | zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego | 0,00 | 0,00 | |
| 2.6. | wydatki na programy z udziałem środków unijnych i zagranicznych, w tym: | 371 899,00 | 336 922,33 | 90,6% |
| a.1 | <i>Finansowanie programów i projektów ze środków unijnych</i> | 331 841,00 | 303 781,19 | 91,5% |
| a.2 | <i>Współfinansowanie programów i projektów ze środków unijnych</i> | 40 058,00 | 33 141,14 | 82,7% |
| WF | WYNIK BUDŻETU (nadwyżka +/-deficyt-) | -7 628 703,00 | -4 477 138,98 |  |
| WFD | Deficyt | -7 628 703,00 | -4 477 138,98 |  |
| WFN | Nadwyżka | | |  |
| 3 | Przychody ogółem, w tym: | 11 221 223,00 | 7 121 222,54 | 63,5% |
| 3.1. | kredyty i pożyczki, w tym: | 10 100 000,00 | 6 000 000,00 | 59,4% |
| 3.1.1. | na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków o których mowa w art.5 ust. 1 pkt 2 Uofp | 0,00 | 0,00 | |
| 3.2. | spłata pożyczek udzielonych | 0,00 | 0,00 | |
| 3.3. | nadwyżka z lat ubiegłych, w tym: | 0,00 | 0,00 | |
| 3.3.1 | na pokrycie deficytu | 0,00 | 0,00 | |
| 3.4. | papiery wartościowe, w tym: | 0,00 | 0,00 | |
| 3.4.1. | na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp | 0,00 | 0,00 | |
| 3.5. | prywatyzacja majątku jst | 0,00 | 0,00 | |

| | | | | |
|--------|---|---------------------|---------------------|---------------|
| 3.6 | wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finan. publicz. w tym: | 1 121 223,00 | 1 121 222,54 | 100,0% |
| 3.6.1 | na pokrycie deficytu | 1 121 223,00 | 1 121 222,54 | 100,0% |
| 3.7. | Inne źródła | 0,00 | 0,00 | |
| 4 | Rozchody ogółem, w tym: | 3 592 520,00 | 3 592 520,00 | 100,0% |
| 4.1. | splaty kredytów i pożyczek, w tym: | 2 092 520,00 | 2 092 520,00 | 100,0% |
| 4.1.1. | na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 Uofp | 0,00 | 0,00 | |
| 4.2. | pożyczki (udzielone) | 0,00 | 0,00 | |
| 4.3. | wykup papierów wartościowych, w tym: | 1 500 000,00 | 1 500 000,00 | 100,0% |
| 4.3.1. | na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 Uofp | 0,00 | 0,00 | |
| 4.4. | inne cele | 0,00 | 0,00 | |

| | | | | |
|----------|---|--|----------------------|--|
| Z | Zobowiązania według tytułów dłużnych, w tym: | | 25 450 000,00 | |
| | Kredyty krótkoterminowe | | 0,00 | |
| | Zobowiązania wymagalne | | 0,00 | |
| N | Należności oraz wybrane aktywa finansowe, w tym: | | 4 954 807,84 | |
| | Wymagalne | | 3 962 328,70 | |

| | | | | |
|--|--|----------------------|----------------------|--|
| | Wynik operacyjny brutto = dochody bieżące - wydatki bieżące | -4 302 377,00 | -2 996 456,58 | |
| | Dochody bieżące - wydatki bieżące + nadwyżka z lat ubiegłych + wolne środki (art. 242 ust. 2 nuofp) | -3 181 154,00 | -1 875 234,04 | |

| | | | | |
|------------|---|--------------|---------------|--|
| I. | Kwota długu: | | | |
| I.1.a | Łączna kwota długu na koniec okresu <i>bez wyłączeń</i> | | 25 450 000,00 | |
| I.1.b | Kwota długu na koniec okresu <i>po wyłączeniach</i> | | 25 450 000,00 | |
| I.1.c | Kwota długu na koniec okresu <i>po wyłączeniach wkładu UE</i> | | 25 450 000,00 | |
| II. | Kwota spłaty zobowiązań: | | | |
| II.2.a | Łączna kwota spłaty zobowiązań bez wyłączeń | 4 726 360,00 | 4 607 605,73 | |
| II.2.b | Kwota spłaty zobowiązań po wyłączeniach | 4 726 360,00 | 4 607 605,73 | |

Skład Orzekający po dokonaniu analizy wykonania budżetu Powiatu za 2014 rok stwierdza, iż:

1. Dochody budżetowe ogółem Powiat wykonał w kwocie 54.604.271,17 zł, co stanowi 99,6 % planu dochodów ogółem.

2. Wydatki zrealizowano w kwocie 59.081.410,15 zł, co stanowi 94,6 % planu wydatków.

3. Przy planowanym budżecie deficytowym w kwocie 7.628.703 zł, finansowanym kredytem bankowym i pożyczką z budżetu państwa, rok 2014 zakończono deficytem w kwocie 4.477.138,98 zł.

4. Zadłużenie Powiatu na koniec 2014 r. wyniosło kwotę 25.450.000 zł.

5. Relacja określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych po stronie planu i wykonania dochodów i wydatków bieżących nie jest zachowana w 2014 r. Po stronie planu relacja ta nie jest zachowana, ponieważ Powiat starał się o pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 4.100.000 zł. Zwiększył przychody budżetu i wydatki bieżące finansowane pożyczką (zapłata ugód Spółce POL- DRÓG Kościan). Powiat nie otrzymał pożyczki z budżetu państwa. Dokonał jednak zapłaty ugody pozasądowej w wysokości 3.720.000 zł sklasyfikowanej w wydatkach bieżących (finansowanych kredytem krótkoterminowym) i osiągnął ujemny deficyt operacyjny, po uwzględnieniu wolnych środków w kwocie 1.875.234,04 zł.

6. Obowiązujący od 1 stycznia 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2014 r. nie został spełniony. Nie został również zachowany w latach 2015- 2020, ponieważ w WPF została ujęta spłata pożyczki z budżetu państwa, którą Powiat postanowił zaciągnąć na wydatki ww. w kwocie 4.100.000 zł (planowany termin spłaty w 2021 r.) i do końca 2014 r. znajdował się w trybie ubiegania się o tę pożyczkę, miały zatem zastosowanie przepisy art. 224 ustawy o finansach publicznych.

Niemniej jednak wskazuje się na konieczność monitorowania tego wskaźnika i nie zaciągania nowych zobowiązań zwrotnych.

Wskazuje się także na konieczność poprawy efektywności egzekwowania wymagalnych należności (3.962.328,70 zł).

Powiat Świebodziński w dniu 17 grudnia 2014r. uchwałą nr II/8/2014 przyjął Program postępowania naprawczego na lata 2014- 2015, po wezwaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej, w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa.

Jednocześnie Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia następującej treści:

1. Ze sprawozdania Rb-NDS za IV kwartały 2014r. wynika, że rok 2014 Powiat zakończył niedoborem środków w wysokości 948.436,44 zł (dochody wykonane + przychody wykonane) – (wydatki wykonane + rozchody wykonane). W sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2014r. podano, że „na pokrycie tej kwoty zaangażowane zostały środki finansowe dotyczące roku 2015”. Z uwagi zamieszczonej do sprawozdania Rb-NDS za IV kwartały 2014r. wynika, że w miesiącu grudniu 2014r. uruchomiono subwencję oświatową przeznaczoną na styczeń 2015 rok, co nie jest zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

2. Na str. 55 sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 rok przy opisanu wykonania wydatków w dz. 754 (Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa), rozdz. 75421 (Zarządzanie kryzysowe) wskazano, że ze środków zabezpieczonych w rezerwie celowej na zarządzanie kryzysowe sfinansowano między innymi:

- zabezpieczenie pomocy psychologicznej w ramach interwencji kryzysowej osobom doświadczającym kryzysu między innymi wywołanego przez nagłe niespodziewane, silne urazowe zdarzenia, które zagrażają bezpieczeństwu, poczuciu tożsamości, zdrowiu i życiu jednostki, doświadczenia nagłej nieoczekiwanej utraty osoby bliskiej (śmierci,

samobójstwa, wypadku), kryzysu związanego z nagłą zmianą sytuacji życiowej związaną z wydarzeniem traumatycznym lub silnie stresującym, bycia świadkiem ww. sytuacji;

- zakupiono wyposażenie do remizy strażackiej w Myszęcinie;

-sfinansowano zakwaterowanie obcokrajowców poszkodowanych i okradzionych na terenie powiatu.

Zgodnie art. 259 ust. 1 ustawy o finansach publicznych rezerwy celowe, w tym także rezerwa na zarządzanie kryzysowe, mogą być przeznaczone wyłącznie na cel na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (jednolity tekst Dz. U. z 2013r., poz. 1166) - finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Rezerwa na zarządzanie kryzysowe stanowi zatem szczególną rezerwę celową przeznaczoną na realizację zadań własnych powiatu z zakresu zarządzania kryzysowego wymienionych w art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W myśl dyspozycji art. 17 ust.2 pkt 1 ww. ustawy do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu. Cele wydatkowania rezerwy na zarządzanie kryzysowe nie mogą być utożsamiane z dowolnymi celami działalności jednostki samorządu terytorialnego, bowiem celem dla którego rezerwa została przez ustawodawcę powołana jest realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zdefiniowanego w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Natomiast art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym definiuje pojęcie sytuacji kryzysowej, przez którą ustawodawca rozumie sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

W postanowieniu z dnia 10.01.2013 r. sygn. akt. II GZ 505/12 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że, cyt. "Rezerwa ma charakter celowy, jeżeli łącznie spełnione są dwie przesłanki, tj. następuje określenie celu wydatku, na jaki mogą być przeznaczone środki z rezerwy, oraz brak możliwości dokonania szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej w okresie opracowywania budżetu. Obowiązek utworzenia rezerwy celowej nakładają np. przepisy ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

W budżecie należy utworzyć rezerwę na realizację zadań własnych z zakresu

zarządzania kryzysowego, a celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezaimplementowania w roku budżetowym sytuacji kryzysowych rezerwa nie może zostać rozwiązana (...)" (publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28.11.2012 r. sygn. akt. I SA/Gd 1171/12 wskazał, że cyt: "z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wynika, że nie chodzi w nim o usuwanie skutków jakichkolwiek zagrożeń, lecz zagrożeń objętych systemem zarządzania kryzysowego, na co wskazuje sformułowanie „w sprawach zarządzania kryzysowego”.

W wyżej cytowanym orzeczeniu WSA w Gdańsku dokonał analizy pojęć „zarządzania kryzysowego” oraz „zagrożeń”. W ocenie WSA „zarządzanie kryzysowe”, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na odtwarzaniu infrastruktury i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy". W wyroku wskazano również, że "celem ustawy jest uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i że stanowi ona ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego" (publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Biorąc pod uwagę powyższe w ocenie Składu Orzekającego sfinansowanie ww. wydatków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe jest niezgodne z omówionymi wyżej przepisami prawa. Rezerwa na zarządzanie kryzysowe nie powinna być rozdysponowywana w trakcie roku budżetowego na dowolne cele, lecz na cele związane z realizacją zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz na przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym.

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

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Lidia Jaworska