

**Uchwała nr VI/41/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 2 maja 2023 r.**

**w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgorzeleckiego za 2022 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Arkadiusz Babczuk— przewodniczący,
- 2) Joanna Stylska — członek,
- 3) Magdalena Macias — członek,

**wydaje opinię negatywną**

o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgorzeleckiego za 2022 rok.

**Uzasadnienie**

Stosownie do przepisów art. 267 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) wójt gminy (burmistrz, prezydent), w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, przedstawia radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu gminy, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię na podstawie analizy danych i informacji zawartych w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania (o symbolu Rb) sporządzonych za okres od początku roku do 31 grudnia 2022 r. oraz informacji zawartych w przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok.

Badając pod względem merytorycznym sprawozdanie z wykonania budżetu za 2022 rok, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Plan dochodów i wydatków budżetowych wykazany w sprawozdaniu uwzględnia zmiany wynikające z uchwał i zarządzeń organów powiatu.
2. Plan i wykonanie subwencji są zgodne z wielkościami określonymi przez Ministra Finansów.
3. Dochody budżetowe ogółem za 2022 rok zrealizowano w wysokości 154.347.616,68 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 92,71%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 123.955.399,27 zł, co stanowi 91,98% wielkości planowanej oraz dochody majątkowe w kwocie 30.392.217,41 zł, co stanowi 95,83% planu. Wykonanie wpływów z poszczególnych źródeł zostało w sprawozdaniu omówione.
4. Wydatki zrealizowano w kwocie 159.114.739,44 zł, co w stosunku do planu wynosi 94,42%. Wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 126.428.997,89 zł, co stanowi 93,89% planu, a wydatki majątkowe w kwocie 32.685.741,55 zł, co stanowi 95,83%. W informacji przedstawiono realizację wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do poszczególnych zadań.
5. W wyniku analizy sprawozdań „Rb-27S o dochodach budżetowych” oraz „Rb-28S o wydatkach budżetowych” stwierdzono, że dochody uzyskane z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zrealizowano w kwocie 762.438,05 zł, co stanowiło 105,89% planu. Na finansowanie zadań związanych z ochroną środowiska przeznaczono kwotę 732.053,53 zł, co stanowi 96,09% planu.
6. W sprawozdaniu przedstawiono wykonanie dochodów rachunków dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1 u.f.p., oraz wydatków nimi finansowanych.

7. W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetu powiatu za 2022 rok powstał deficyt w kwocie 4.767.122,76 zł, przy planowanym w wysokości 2.030.500,00 zł. Powiat w 2022 roku dokonał spłaty rat kredytów długoterminowych w kwocie 1.020.000,00 zł. W związku z brakiem środków w finansowanie deficytu budżetu zostały zaangażowane środki części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu 2022 roku na wydatki następnego roku w kwocie 2.687.881,22 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że wykonanie deficytu na koniec roku 2022 nastąpiło znacznie powyżej wielkości planowanej. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego winien w trakcie wykonywania budżetu działać w ramach określonego przez radę planu dotyczącego wyniku finansowego, a w przypadku deficytu zarówno w zakresie jego wysokości jak i źródeł finansowania. Zatem dopuszczając do wykonania deficytu powyżej planowanego poziomu i decydując o sposobie jego pokrycia Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego naruszył wyłączną kompetencję organu stanowiącego do kształtowania budżetu powiatu. Zgodnie bowiem z art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p. uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami pokrycia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do zadań organu wykonawczego należy wykonywanie budżetu w kształcie uchwalonym przez radę powiatu, co wprost wynika z art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.) oraz art. 247 ust. 1 u.f.p., a obowiązujące regulacje nie dają uprawnień organowi wykonawczemu do kreowania maksymalnych rozmiarów deficytu budżetu i decydowania o źródłach jego pokrycia.

Wykorzystanie przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego narusza regulacje art. 211 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Oznacza to, że środki oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na finansowanie wydatków stycznia roku następnego zaliczają się do budżetu roku następnego. Użycie w roku 2022 środków, które są dochodami roku 2023 odbyło się z naruszeniem kompetencji do ich wydawania. Z istoty budżetu, jako planu finansowego w perspektywie rocznej, wynika uprawnienie do dysponowania środkami finansowymi w roku, jakiego dane dochody dotyczą. Nie ma znaczenia, kiedy środki zostały przekazane - w tym konkretnym wypadku od momentu otrzymania środków do dnia 1 stycznia 2023 r. jednostka nie miała prawa przeznaczać kwot subwencji na jakiegokolwiek wydatki, zarówno ujęte w planie finansowym jak i nieujęte w tym planie. Kompetencja do dokonywania wydatków z tych środków powstała dopiero w dniu 1 stycznia 2023 r., zaś dokonanie wydatku wcześniej jest dokonaniem wydatku bez upoważnienia.

Ponadto wykorzystanie przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 289), zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wielokrotnie podkreślała bezprawność takich działań - m.in. w orzeczeniach z dnia 22 kwietnia 2013 r. (BDF1/4900/13/17/RN-6/13/RWPD-1053) oraz z dnia 21 lipca 2014 r. (BDF1/4900/51/55/RN-14/14).

8. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów długoterminowych na 31.12.2022 roku stanowiły kwotę 10.889.014,72 zł. Powiat posiadał zobowiązania wymagalne w kwocie 606.179,58 zł, które w całości odnoszą się do wydatków bieżących budżetu. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 u.f.p. wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie w terminie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Skład Orzekający wskazuje również, że w Powiecie Zgorzeleckim od lat występuje wysoki poziom zobowiązań wymagalnych na koniec roku budżetowego wynikający z braku środków finansowych na ich terminową regulację. W roku 2019 zobowiązania wymagalne obciążające budżet wyniosły 2.029.544,09 zł, w 2020 – 1.472.127,40 zł, w 2021 – 1.232.688,97 zł. Na koniec 2022 roku Powiat Zgorzelecki posiadał zobowiązania wymagalne w kwocie 606.179,58 zł, jednakże potrzeba sfinansowania wydatków budżetu 2022 roku środkami z części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu 2022 r. na styczeń 2023 r. (o czym mowa w pkt. 7) wskazuje na brak środków na finansowanie wydatków w wysokości 3.294.060,08 zł. Pomimo pogarszającej się sytuacji powiatu, zarząd nie podjął skutecznych działań mających na celu poprawę płynności finansowej jednostki.

Powiat obciążały zobowiązania warunkowe z tytułu poręczeń udzielonych Wielospecjalistycznemu Szpitalowi - Samodzielnemu Publicznemu Zespołowi Opieki Zdrowotnej w Zgorzelcu w kwocie 5.300.042,75 zł.

9. Wynik operacyjny budżetu za 2022 rok, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jest wielkością ujemną i wynosi 2.473.598,62 zł, przy planowanej nadwyżce operacyjnej w wysokości 119.972,00 zł. Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. pkt 6 u.f.p. wyniosły 3.099.241,59 zł. Zobowiązania wymagalne odnoszące się do wydatków bieżących budżetu stanowią kwotę 606.179,58 zł. Pomimo tego wymóg określony przepisami art. 242 ust. 2 u.f.p. nie został naruszony. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że ujemny poziom nadwyżki operacyjnej wpłynie na pogorszenie zdolności obsługi długu w kolejnych latach, w rozumieniu art. 243 u.f.p.
10. Powiat zgorzelecki jest podmiotem tworzącym – w rozumieniu art. 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633, z późn. zm.) – Wielospecjalistyczny Szpital - Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Zgorzelcu, który posiada znaczące zadłużenie mogące w przyszłości niekorzystnie wpływać na sytuację finansową powiatu. Zadłużenie szpitala z tytułu pożyczek i kredytów na 31.12.2022 roku wynosiło 33.144.972,39 zł. Szpital posiadał również zobowiązania wymagalne w kwocie 7.571.563,80 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgorzeleckiego za 2022 rok. Jednocześnie wskazuje się, że ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do organu stanowiącego.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący  
Składu Orzekającego

Arkadiusz Babczuk