

Uchwała nr 75/2006
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 23 sierpnia 2006 roku

w sprawie rozpatrzenia skargi Biura Informacyjno-Prawnego AKCEPT S.A. z dnia 22 czerwca 2006 r. na Radę Powiatu Lubańskiego i Zarząd Powiatu Lubańskiego w części dotyczącej spraw objętych działalnością nadzorczą Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz.577 ze zm.) w związku z art.229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 roku Nr 98, poz.1071 ze zmianami), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala co następuje:

§ 1.

Oddała się skargę na działalność Rady Powiatu Lubańskiego w związku z nie stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa w następujących uchwałach Rady Powiatu Lubańskiego i Zarządu Powiatu Lubańskiego:

- 1) nr XXXI/156/2004 z 9 sierpnia 2004 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2004 rok wraz z uzasadnieniem i załącznikami;
- 2) nr XXIV/11/2004 z 29 stycznia 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na 2004 rok;
- 3) nr XXVI/185/2004 z 30 grudnia 2004 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2004 rok;
- 4) nr XXVI/179/2004 z 30 grudnia 2004 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2005 rok;
- 5) nr XLVII/255/2005 z 27 października 2005 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2005 rok;
- 6) nr L/266/2005 z 29 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2005 rok;
- 7) nr L/264/2005 z 29 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na rok 2006;
- 8) nr LV/302/2005 z 25 maja 2006 r. w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2006 rok wraz z uzasadnieniem i załącznikami;
- 9) nr 303/2005 Zarządu Powiatu Lubańskiego z 1 marca 2005 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu wraz z uzasadnieniem i załącznikami;
- 10) nr 264/2004 Zarządu Powiatu Lubańskiego z 2 listopada 2004 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu wraz z uzasadnieniem i załącznikami.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Skarga Biura Informacyjno-Prawnego AKCEPT S.A. z siedzibą ul. Mikołowska 29, 41-400 Mysłowice – wierzyciela Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Lubaniu w likwidacji - na Powiat Lubański wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 2 sierpnia 2006 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zasadność zarzutów podniesionych w skardze w zakresie objętym działalnością nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych, tj. uchwał podjętych przez organy Powiatu Lubańskiego w sprawach budżetu i jego zmian oraz zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego powiatu (art. 11 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 55 poz. 577 ze zm., dalej "urio"), zważyło co następuje.

Stosownie do postanowień art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku

o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością powiatu w zakresie spraw finansowych, na podstawie kryterium zgodności z prawem. Postępowanie nadzorcze jest postępowaniem, które toczy się z urzędu, a nie na wniosek. Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 urlo, tutejsza izba zbadała wymienione w § 1 uchwały Rady Powiatu Lubańskiego oraz Zarządu Powiatu Lubańskiego i nie stwierdziła w nich istotnego naruszenia prawa.

Według Kolegium w powołanych w skardze uchwałach Sądu Najwyższego nie została zawarta, ani nawet pośrednio nie wynika z ich treści, sformułowana przez skarżącego teza, że „nie ma więc zastosowania art. 60 ust. 4 w stosunku do tych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, co do których organ założycielski podjął uchwałę o ich likwidacji zgodnie z art. 60 ust. 3.” Wskazana przez skarżącego uchwała SN z dnia 14 lipca 2005 r. (III CZP 34/05, Prok. i Pr. 2006/5/47) dotyczy momentu przejścia zobowiązań zlikwidowanego SP ZOZ na organ założycielski. Natomiast uchwała SN, powołana przez skarżącego jako „III CZP 6/03” dotyczy uszczerbku majątkowego, wynikłego z niezaspokojenia uprawnienia do przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy.

Zakaz pokrywania ujemnego wyniku finansowego SP ZOZ już w czasie jego likwidacji nie wynika także z zaczerpniętego przez skarżącego z uzasadnienia uchwały SN z dnia 14 lipca 2005 r. opisu postępowania likwidacyjnego SP ZOZ. W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 października 2004 r. (K 31/02, OTK-A 2004 /9/91) Trybunał Konstytucyjny zawarł zaś następujące stwierdzenie: „Do zadań zarówno samorządu, jak i centralnych organów administracji, będących organami założycielskimi s.p.z.o.z., należy zapobieganie sytuacjom, w których dochodzi do likwidacji zakładu opieki zdrowotnej, a także ponoszenie odpowiedzialności za pokrycie ujemnego wyniku finansowego zlikwidowanego zakładu.” Ponieważ każde zasilenie finansowe SP ZOZ - w okresie likwidacji - ze środków budżetowych powiatu (w kwotach nie wyższych niż niepokryte funduszem zakładu straty bilansowe) oznacza, iż środki z budżetu są *de facto* przeznaczane na pokrycie ujemnego wyniku finansowego SP ZOZ i zmniejszają kwotę zobowiązań, które po zakończeniu likwidacji z mocy prawa przechodzą na organ założycielski (art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. nr 91, poz. 408 ze zm., dalej „uozoz”).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że Rada Powiatu Lubańskiego miała prawo zaplanować w budżetach wydatki na pokrycie ujemnego wyniku finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Lubaniu w likwidacji. Podjęte uchwały budżetowe, w których zaplanowano wydatki na ten cel, są zgodne z prawem.

W uchwalonych budżetach zaplanowano wydatki na pokrycie ujemnego wyniku sp zoz w następującej wysokości:

- w 2004 r. w kwocie 123.503 zł;
- w 2005 r. w kwocie 6.000.000 zł;
- w 2006 r. w kwocie 2.500.000 zł.

Ponadto organ stanowiący w latach 2004 – 2005 ustalił deficyty budżetów równocześnie wskazując jako źródło ich finansowania przychody z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych.

W związku z powyższym podjęte przez Zarząd Powiatu uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu (tj. uchwała nr 264/2004 z dnia 2 listopada 2004 r. oraz nr 303/2005 z dnia 1 marca 2005) były uchwałami wykonawczymi do uchwał budżetowych.

W skardze podniesiony został również zarzut, iż proces likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Lubaniu oparty jest na *„nieprawidłowych założeniach, wirtualnych perspektywicznych umorzeniach, niewłaściwie sporządzonym bilansie otwarcia, nierzetelnych danych wielkości poszczególnych zobowiązań, które powodują zwiększanie zadłużenia Powiatu*

w kolejnych latach” co w konsekwencji powoduje, iż “jest on niezgodny z przepisami ustawy o finansach publicznych (...), wg których prognozowanie kwoty długu publicznego na kolejne lata musi być oparte na rzetelnych danych obejmujących kwoty należności głównych, odsetek, kosztów procesowych wobec wszystkich wierzycieli”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej informuje, że powyższy zarzut nie może stanowić podstawy do ingerencji organu nadzoru w postanowienia uchwały budżetowej powiatu. Z przepisu art. 172 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej “nufp”) - poprzednio art. 115 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz.148 ze zm., dalej “ufp”) - wynika, że regionalna izba obrachunkowa przedstawia opinie w sprawach prawidłowości dołączonej do budżetu prognozy kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych. Zaś przepis art. 11 ust. 1 nufp (odpowiednio art. 9 ust. 1 ufp) stanowi, iż państwowy dług publiczny, a zatem i dług jednostki samorządu terytorialnego, obejmuje zobowiązania z następujących tytułów: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów i ostatecznych decyzji administracyjnych oraz wymagalnych zobowiązań uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem. W świetle wskazanego przepisu nie ma podstaw prawnych do ujmowania w kwocie długu Powiatu Lubańskiego zobowiązań sp zoz w likwidacji. Zobowiązania sp zoz powiększą dług powiatu dopiero po zakończeniu likwidacji i ich ostatecznym przejściu. W zakresie prawidłowości prognoz kwot długu publicznego Powiatu Lubańskiego dołączonych do uchwał budżetowych wypowiedział się Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydając opinie pozytywne na podstawie art. 13 pkt 2 w związku z art. 19 ust. 2 u o rio: uchwała nr I-49/2004 z 16 lutego 2004 roku w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu powiatu oraz o prawidłowości załączonej do budżetu Powiatu Lubańskiego na 2004 rok prognozy kwoty długu, uchwała nr I-16/2005 z 19 stycznia 2005 roku w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu powiatu oraz o prawidłowości załączonej do budżetu Powiatu Lubańskiego na 2005 rok prognozy kwoty długu oraz uchwała nr I-20/2006 z 18 stycznia 2006 roku w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu powiatu oraz o prawidłowości załączonej do budżetu Powiatu Lubańskiego na 2006 rok prognozy kwoty długu.

Kolegium wskazuje ponadto, że z przepisu art. 32 ust. 1 nufp (odpowiednio art. 27 ust.1 ufp) wynika, że zamieszczenie w budżecie powiatu wydatków na określone cele nie stanowi podstawy zobowiązań powiatu wobec osób trzecich, ani też roszczeń tych osób wobec powiatu. Wobec powyższego zaplanowane w budżecie powiatu wydatki nie mogą stanowić podstawy dochodzenia roszczeń przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej w likwidacji, jak i przez wierzycieli tego zakładu.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nie znalazło podstaw do uwzględnienia skargi w części objętej działalnością nadzorczą Izby.



Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ mgr Grażyna Kulikowska