

**Uchwała Nr SO-13/0957/218/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 12 grudnia 2023 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej**  
**Powiatu Złotowskiego na lata 2024-2032**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 r., w osobach:

Przewodnicząca: Marzena Węckowicz  
Członkowie: Małgorzata Bekała  
Monika Paczyńska

działając na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) o przedłożonym przez **Zarząd Powiatu Złotowskiego** projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Złotowskiego na lata 2024-2032 wyraża

**opinię pozytywną z zastrzeżeniem zawartym w pkt III.6 uzasadnienia**  
**oraz uwagami zawartymi w pkt III.2 i III.3 uzasadnienia**

UZASADNIENIE

**I.**

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2024-2032 Powiatu Złotowskiego został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2023 r. (uchwała Nr 269/1552/2023 Zarządu Powiatu Złotowskiego z dnia 15 listopada 2023 r.).

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2024 r., uchwałą budżetową na 2023 r. (po zmianach), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Złotowskiego na lata 2023-2030 (po zmianach), uchwałami okołobudżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie Jednostki oraz sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2022 r. i 30.09.2023 r.

## **II.**

1. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych.
2. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.
3. Z projektu wynika, że okres objęty wieloletnią prognozą finansową odpowiada okresowi, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ustawy o finansach publicznych.
4. Na podstawie prognozy kwoty długu ustalono, że w latach 2024-2032 zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.
5. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 i art. 232 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
6. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.
7. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje ciągłość realizacji przedsięwzięć ustalonych uchwałą Rady Powiatu Złotowskiego Nr LVIII/375/2023 z dnia 24 stycznia 2023 r. ze zmianami, których okres realizacji wykracza poza rok 2023, przy czym dodano nowe przedsięwzięcia w ramach wydatków bieżących realizowanych zarówno ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, jak i ze środków własnych.

## **III.**

Skład Orzekający wskazuje, że:

1. W § 4 ust. 2 zostało wprowadzone upoważnienie dla Zarządu Powiatu do dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, jednakże w podstawie prawnej projektu uchwały nie wskazano art. 111 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r., poz. 103, z późn. zm.).
2. Dla trzech przedsięwzięć ujętych w załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej:

- poz. 1.3.1.2 „Wykonanie i sukcesywna dostawa tablic rejestracyjnych dla potrzeb Starostwa Powiatowego w Złotowie w okresie od 01 czerwca 2021 roku do 31 maja 2024 roku”,
- poz. 1.3.1.3 „Program Za życiem – Program Za życiem – zadanie 2.4 Wieloaspektowa i kompleksowa pomoc niepełnosprawnemu dziecku w okresie od 0 roku życia do rozpoczęcia nauki w szkole oraz jego rodzinie”,
- poz. 1.3.1.4 „Przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów o budynków”

limity zobowiązań zostały ustalone w nieprawidłowych wysokościach, tj. limity zobowiązań przewyższają sumy limitów wydatków dla poszczególnych przedsięwzięć.

Skład Orzekający stwierdza, że zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- 1) nazwę i cel;
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia;
- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe;
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach;
- 5) limit zobowiązań.

Wielkości, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 3-5 ustawy o finansach publicznych winny być ze sobą skorelowane. Przez łączne nakłady finansowe należy rozumieć wszystkie nakłady planowane do poniesienia na realizację danego przedsięwzięcia przez cały okres jego realizacji. Limit zobowiązań określa kwotę stanowiącą równowartość planowanych do zawarcia umów, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych.

W trakcie realizacji przedsięwzięcia wielkość limitu zobowiązań będzie ulegała zmniejszeniu na skutek zawieranych umów na realizację przedsięwzięcia, o wartości wynikające z tych umów. W przypadku zawarcia umowy na całość realizacji przedsięwzięcia, wielkość limitu zobowiązań stanowić będzie wartość zerową.

Dla każdego przedsięwzięcia należy określić limit zobowiązań we właściwej wysokości, bowiem stanowi on granicę, do której organ wykonawczy (lub kierownik jednostki organizacyjnej posiadający stosowne upoważnienie do działania) może zaciągnąć zobowiązanie w celu realizacji danego przedsięwzięcia (zawrzeć umowę) i nie może przekraczać kwoty planowanych wydatków.

**W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę do opiniowanego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.**

3. W załączniku Nr 2 pn. „Przedsięwzięcia WPF” pod poz. 1.3.1.5 ujęto przedsięwzięcie pn. „Dotacja dla Samorządu Województwa Wielkopolskiego na prowadzenie zadania publicznego w zakresie ochrony zdrowia polegającego na zapewnieniu utrzymania

operatorskiego Systemu EDM umożliwiającego realizację przez Szpital: Szpital Powiatowy im. Alfreda Sokołowskiego w Złotowie (zwany dalej Szpitalem) elektronicznej dokumentacji medycznej w tym usług e - dokumentacja i e – rejestracja”, dla którego określono: okres realizacji lata 2024-2028, łączne nakłady finansowe w wysokości 335.000,00 zł, limity wydatków na lata 2024-2027 w łącznej wysokości 268.000,00 zł (po 67.000,00 zł w każdym roku) oraz limit zobowiązań w wysokości 335.000,00 zł. Z powyższego wynika, że łączne nakłady oraz limit zobowiązań są wyższe od sumy limitów wydatków. Różnica ta wynika z tego, że nie ustalono limitu wydatków dla roku 2028. Załącznik Nr 2 został sporządzony do roku 2027 pomimo, że okres realizacji przedsięwzięcia został określony do roku 2028.

Wielkości, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 3-5 ustawy o finansach publicznych winny być ze sobą skorelowane. Przez łączne nakłady finansowe należy rozumieć wszystkie nakłady planowane do poniesienia na realizację danego przedsięwzięcia przez cały okres jego realizacji. Limit zobowiązań określa kwotę stanowiącą równowartość planowanych do zawarcia umów, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych.

**W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę do opiniowanego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.**

4. W załączniku Nr 2 pn. „Przedsięwzięcia WPF” dla dwóch przedsięwzięć:
  - poz. 1.3.1.4 „Przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów o budynków”,
  - poz. 1.3.1.5 „Dotacja dla Samorządu Województwa Wielkopolskiego na prowadzenie zadania publicznego w zakresie ochrony zdrowia polegającego na zapewnieniu utrzymania operatorskiego Systemu EDM umożliwiającego realizację przez Szpital: Szpital Powiatowy im. Alfreda Sokołowskiego w Złotowie(zwany dalej Szpitalem) elektronicznej dokumentacji medycznej w tym usług e- dokumentacja i e – rejestracja”jako jednostkę odpowiedzialną lub koordynującą wskazano „złotowski”, zamiast wskazać jednostki organizacyjne odpowiedzialne za realizację poszczególnych przedsięwzięć.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia. Przez jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych należy rozumieć jednostki sektora finansów publicznych takie jak: jednostki budżetowe (np. Urząd Gminy), zakłady budżetowe lub samorządowe instytucje kultury.

5. W załączniku Nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej wystąpiły rozbieżności między projektem wieloletniej prognozy finansowej, a projektem budżetu na 2024 r. w następujących pozycjach:

Lp.	Wyszczególnienie	2024	2024	WPF - Budżet
9.3	Wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	647.096,07	714.096,07	-67.000,00
9.3.1	Wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym:	647.096,07	714.096,07	-67.000,00

Na etapie uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jej wielkości odnoszące się do roku 2024 winny wykazywać całkowitą zgodność z wielkościami ustalonymi w projekcie uchwały budżetowej.

Skład Orzekający zauważa również, iż wielkość planowanych wydatków bieżących na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (poz. 9.3.1 załącznika Nr 1) od 2020 r. ma wpływ na kształtowanie wskaźników spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych i dlatego brak zgodności ww. dochodów w pierwszym roku prognozy z uchwałą budżetową wpływa na realizm prognozy.

6. Projekt wieloletniej prognozy finansowej przewiduje pozyskanie dochodów majątkowych w łącznej kwocie 60.272.222,67 zł, w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 6.000.000,00 zł i z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 54.272.222,67 zł. W objaśnieniach przyjętych wartości zawarto informację, że: „Dochody majątkowe obejmują planowaną sprzedaż nieruchomości z uwzględnieniem wprowadzonych zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, pozwalających na korzystną sprzedaż nieruchomości dotychczas traktowanych jako rolne oraz dotacje, na które zawarto umowy dofinansowania lub otrzymano promesy z programu Polski Ład.”.

Skład Orzekający zwraca uwagę na ryzyko w zakresie realizacji zaplanowanych w projekcie dochodów ze sprzedaży mienia w 2023 roku, które zostały zaproponowane w kwocie 6.000.000,00 zł.

Skład Orzekający zauważa, iż w latach 2018-2022 r. plan oraz wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku Powiatu Złotowskiego kształtowały się na następująco:

Rok	§	Plan na koniec IV kwartału	Wykonanie na koniec IV kwartału	% wykonania
2018	0770	1.600.000,00	470.381,65	35,33
	0870	128.118,00	140.248,66	
	<b>Razem</b>	<b>1.728.188,00</b>	<b>610.630,31</b>	
2019	0770	1.050.000,00	1.266.015,51	118,69
	0870	68.820,00	61.880,77	
	<b>Razem</b>	<b>1.118.820,00</b>	<b>1.327.896,28</b>	
2020	0770	2.125.224,00	171.138,21	8,56
	0870	11.707,00	11.707,54	
	<b>Razem</b>	<b>2.136.931,00</b>	<b>182.845,75</b>	
2021	0770	6.000.000,00	6.228.454,62	103,81
	0870	1.097,00	1.097,56	
	<b>Razem</b>	<b>6.001.097,00</b>	<b>6.229.552,18</b>	
2022	0770	6.000.000,00	245.918,69	4,33

	0870	14.402,00	14.402,01	
	<b>Razem</b>	6.014.402,00	260.320,70	

Natomiast w 2023 r. na koniec III kwartału plan oraz wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku kształtowało się następująco:

Rok	§	Plan na koniec III kwartału	Wykonanie na koniec III kwartału	% wykonania
2023	0770	5.000.000,00	408.211,38	8,25
	0870	3.989,00	4.521,76	
	<b>Razem</b>	5.003.989,00	412.733,14	

Z powyższego wynika, że tylko w roku 2019 i 2021 udało się zrealizować zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku, natomiast w pozostałych latach dochody te zostały zrealizowane znacznie poniżej planu.

Do projektu wieloletniej prognozy finansowej dołączone zostały objaśnienia przyjętych wartości, czym spełniony został wymóg określony art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, że objaśnienia przyjętych do wieloletniej prognozy finansowej wartości są bardzo lakoniczne, zawierają ogólne informacje i nie pozwalają jednoznacznie ocenić realności planowania. Nie informują też z jakiego tytułu planowane jest pozyskanie dochodów majątkowych w zakładanej wielkości, w tym dochodów ze sprzedaży majątku. Dochody ze sprzedaży są elementem kształtującym wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a zatem ich wykonanie poniżej zakładanego poziomu będzie miało niekorzystny wpływ na zachowanie relacji pomiędzy wskaźnikiem planowanym, a dozwolonym. Jednakże w całym okresie objętym Wieloletnią Prognozą Finansową zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. Objasnienia winny odnosić się do wielkości przyjętych w prognozie, co ma służyć ocenie realizmu planowania, a w konsekwencji ocenie sytuacji finansowej jednostki, w tym możliwości realizacji nałożonych na Powiat zadań oraz możliwości wywiązywania się przez nią z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

W objaśnieniach powinny być omówione przyjęte w prognozie wielkości (poszczególne grupy/tytułu, a nie tylko wybrane), omówienie winno dotyczyć wielkości przyjętych w poszczególnych latach. W wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się wielkości szacowane/przewidywane, nie oznacza to jednak dowolności w planowaniu. Trzeba bowiem mieć na względzie, że ustawodawca w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako wymóg bezwzględny prognozy wskazał jej realizm.

Dołączone do przedmiotowego projektu objaśnienia w sposób bardzo ogólny odnoszą się

wyłącznie do wartości wykazanych w załączniku Nr 1 pn. „Wieloletnia prognoza finansowa”. Natomiast nie zawierają żadnych informacji o realizowanych przedsięwzięciach wieloletnich.

Skład Orzekający wskazuje zatem na konieczność rzetelnego ustalenia możliwych do realizacji wielkości budżetowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku oraz sporządzania objaśnienia przyjętych wartości w sposób pozwalający na dokonanie oceny realistyczności danych zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

**Wskazując na powyższe okoliczności i zagrożenia Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie.**

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

/-/ Marzena Węcłowicz

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały