



Uchwała Nr 33/I/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 9 stycznia 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Świętochłowice od uchwały Nr 4200/V/198/2019 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Świętochłowice projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020-2030

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **uchwała**, co następuje:

§ 1.

Oddala się odwołanie Prezydenta Miasta Świętochłowice od uchwały Nr 4200/V/198/2019 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Świętochłowice projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020-2030.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęło odwołanie Prezydenta Miasta Świętochłowice od uchwały Nr 4200/V/198/2019 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Świętochłowice projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020-2030.

Odwołanie zostało wniesione pismem z dnia 27 grudnia 2019 r. z zachowaniem terminu określonego przepisem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych i zostało rozpatrzone na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 stycznia 2020 r.

Prowadząc postępowanie, dotyczące rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Świętochłowice, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

Uchwałą Nr 4200/V/198/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydał negatywną opinię o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Świętochłowice projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020-2030. Negatywna ocena powyższego projektu uchwały została dokonana w oparciu o następujące przesłanki:

1. W związku z analizą powyższego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020-2030, V Skład Orzekający, zwrócił się do Prezydenta Miasta Świętochłowice o udostępnienie dodatkowych informacji, istotnych dla oceny prawidłowości powyższego projektu uchwały. Z pisma Prezydenta Miasta Świętochłowice z dnia 27 listopada 2019r., (Znak FN.I.300.205.2019) wynika też, że na dzień 15 listopada 2019 r. Miasto posiadało zobowiązania w stosunku do których odroczone zostały termin płatności, przy czym część tych zobowiązań miała zostać zapłacona do końca 2019 r. a część będzie obciążała budżety lat następnych. Kwota zobowiązań odroczonech na dzień 15 listopada 2019 r. (wymienionych w załączonej do powyższego pisma tabeli w pozycjach 1-25) wynosi łącznie 19.211.905,58 zł. Istotną pozycję w powyższym katalogu zajmowały odroczenia zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek, a ponadto wskazano, że Miasto posiada zobowiązanie wobec Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii rozłożone na raty z terminami spłat w latach 2019 – 2022 (zgodnie z Uchwałą nr 157/2019 Zarządu GZM), a także zobowiązanie dotyczące termomodernizacji budynku Powiatowego Urzędu Pracy, które zgodnie z ugodą mediacyjną zostało rozłożone na raty płatne w latach 2019-2020. Zobowiązanie wobec GZM wynosi 5.444.391,17 zł a z tytułu termomodernizacji PUP 1.821.778,43 zł. Łączna kwota zobowiązań odroczonech na dzień 15 listopada br. wynosi więc 26.478.075,18 zł, przy czym do zapłaty w 2019 r. przypada 13.297.919,54 zł, zaś budżety lat następnych będą obciążone zobowiązaniami odroczoneymi w następujących wielkościach:

2020 r. – 9.977.576, 47 zł, z czego wydatki bieżące stanowią 8.455.798,04 zł,

2021 r. – 1.921.552 zł, z czego wydatki bieżące stanowią 1.921.552 zł,

2022 r. – 1.281.027,17 zł, z czego wydatki bieżące stanowią 1.281.027,17 zł.

2. Zdaniem Składu Orzekającego niezapłacone do końca 2019 r., odroczone w 2019 r. zobowiązania, których termin płatności, wskutek odroczenia, przypada na 2020 r. lub lata następne, należy zaliczać do długu publicznego Miasta w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 1a ustawy o finansach publicznych. W świetle art. 72 ust. 1a ustawy długiem publicznym są również zobowiązania finansowe o skutkach ekonomicznie podobnych do umowy kredytu lub pożyczki z art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Jako takie powinny być wliczane do długu publicznego Miasta i wykazywane w WPF jako dług spłacany wydatkami. Od chwili odroczenia w 2019 roku płatności, których pierwotny termin zapłaty przypadał w tym roku, odroczenie płatności Miasta jest wyrazem "kredytowania" działalności Miasta przez podmioty udzielające zgody na odroczenie, jako wierzyciele uprawnieni do żądania spłaty zobowiązania. Odroczenie płatności zobowiązania w 2019 r. pozwala Miastu na nieponoszenie określonej kwoty wydatku w roku budżetowym, przesuując taką płatność na lata kolejne i obciążając w ten sposób budżet kolejnych lat. Należy zauważyć, że w sytuacji braku zgody wierzyciela na odroczenie terminu płatności, w przypadku braku środków finansowych, j.s.t. byłaby zmuszona do pozyskania środków pieniężnych na zapłatę zobowiązania przysługującego wierzycielowi. W opinii Składu Orzekającego fakt, że w przypadku takiego stosunku prawnego, j.s.t. nie uzyskuje wpływu środków do budżetu w postaci przychodu (tak jak w przypadku pożyczki lub kredytu) nie może przesądzać o zaniechaniu zaliczenia takiego zobowiązania do tytułu dłużnego. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zobowiązań finansowych o skutkach ekonomicznie podobnych do umowy kredytu lub pożyczki”, co zdaniem Składu stwarza konieczność zaliczenia do tej kategorii znacznie szerszego katalogu zobowiązań finansowych niż wynikałoby stricte z przepisów art. 720 ustawy Kodeks cywilny czy też art. 69 ustawy Prawo bankowe. Odroczenie płatności służy poprawie płynności finansowej Miasta, a uwolnione środki można przeznaczyć na zapłatę innych zobowiązań bądź też nie wydatkując ich wykazać większą wykonaną nadwyżkę czy też nadwyżkę operacyjną.
3. Skład Orzekający zwrócił uwagę, że w dniu 1 stycznia 2019 r. weszły w życie zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących długu jednostek samorządu terytorialnego – zgodnie z ustawą z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Stosownie do postanowień art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu na rok 2020, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
- 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów bieżących budżetu

przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez ustawodawcę, dotyczącymi ustalania relacji spłaty zobowiązań na 2020 r. i lata kolejne, do kwoty spłat (lewa strona relacji) zalicza się kwoty związane ze spłatą rat i obsługą innych zobowiązań zaliczonych do kredytów i pożyczek na podstawie art. 72a ust.1a ustawy o finansach publicznych, jeżeli zobowiązania te zostały zaciągnięte po 1 stycznia 2019r.

Kwoty wynikające z odroczeń płatności zobowiązań, które w 2019 r. zostały odroczone na 2020r. , lub lata kolejne, powinny zdaniem Składu zostać doliczone do pozycji 6 – Kwota długu, 6.1. – kwota długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków, a także do pozycji 10.7 – Wydatki zmniejszające dług, 10.7.2 – spłata zobowiązań zaliczanych tytułu dłużnego – kredyt pożyczka, w tym: 10.7.2.1 – zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r., w tym: 10.7.2.1.1. – dokonywana w formie wydatku bieżącego.

Konsekwencją zaliczenia odroczonej płatności do kwoty długu jest również konieczność ujęcia jego spłaty we wzorze określonym w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych w wysokościach odpowiadających spłatom w kolejnych latach. Jak wskazano wyżej, w 2020 r. budżet Miasta obciążą odroczone płatności z 2019 r. na kwotę 9.977.576,47 zł.

Ujęcie kwoty 9.977.576,47 zł jako spłata rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 powoduje, że w 2020 r. relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest niespełniona, bowiem relacja łącznej kwoty spłat, przypadających w 2020 r. (lewa strona wzoru) wynosi 10,86% wobec dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona) wynoszącego 5,62%. Konsekwencją powyższego jest niemożność uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 r.

4. Ponadto, Skład Orzekający zwrócił uwagę na fakt, że w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto wykazało w latach 2020 – 2022 kwoty w pozycji 10.7.1. – spłata zobowiązań wymagalnych z lat poprzednich, odpowiednio w: 2020 r. – 1.921.552 zł, 2021 r. – 1.921.552 zł, 2022 r. – 1.281.027,17 zł. Z analizy przedłożonego dokumentu wynika, że są to raty przypadające do zapłaty Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Uchwałą Nr 157/2019 Zarządu Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku o rozłożenie na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, rozłożono na raty zobowiązanie Miasta wobec GZM. Po uzyskaniu takiej decyzji zobowiązanie Miasta straciło charakter wymagalnego i jako takie nie powinno być ujmowane w pozycji 10.7.1. Należy je natomiast, zdaniem Składu Orzekającego, jak wskazano wyżej, ująć w pozycji 10.7.2. – spłata zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyt i pożyczka, w tym: 10.7.2.1 – zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019r., w tym: 10.7.2.1.1. – dokonywana w formie wydatku bieżącego.
5. Skład Orzekający odniósł się również do realistyczności kwot ujętych w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności mających wpływ na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych i krytycznie odniósł m. in. do założonych:
 - wydatków bieżących na 2020 r., w świetle wartości odroczonego wydatków bieżących z roku 2019,
 - wydatków bieżących w 2021 r. i 2022 r., które mają być niższe od 2020 r., pomimo braku określenia źródeł oszczędności w tych latach w objaśnieniach do wieloletniej prognozy,
 - wzrostu planowanej wielkości nadwyżki operacyjnej (liczonej jako różnica między dochodami i wydatkami bieżącymi) w kolejnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową, wobec zaniechania regulowania w terminie zobowiązania o charakterze bieżącym co powoduje, że wykazaną nadwyżkę operacyjną trudno uznać za obrazującą faktyczną sytuację finansową Miasta.

Wnosząc odwołanie od powyższej uchwały V Składu Orzekającego, Prezydent Miasta Świętochłowice zarzucił :

1. naruszenie art. 13 pkt 12 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, poprzez wydanie negatywnej opinii mimo braku ku temu podstaw,
2. naruszenia art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 1a ustawy o finansach publicznych w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, poprzez błędne zakwalifikowanie należności na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu odroczonej o 6 miesięcy składki ZUS w łącznej kwocie 6.512.956,74 zł, jako zobowiązań finansowych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 1a ustawy o finansach publicznych, a także zakwalifikowanie zobowiązań z tytułu umów odraczających płatność zobowiązań względem KZK GOP (obecnie GZM) i umowy mediacyjnej zawartej z Konsorcjum BUDOREM do umów podlegających zaliczeniu do kategorii zobowiązań finansowych zaciągniętych po 1 stycznia 2019 r., a w konsekwencji do naruszenia art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe stanowisko Odwołującego zostało uzasadnione w następujący sposób :

1. Skład Orzekający błędnie zakwalifikował odroczone płatności ZUS, jako podlegające zaliczeniu do długu publicznego, mając na uwadze art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego – podczas gdy okres odroczenia tych należności (ZUS-u) nie przekraczał 6 miesięcy.
2. Skład Orzekający nie badał zawartych umów, opierając się wyłącznie na przedstawionym przez Miasto Świętochłowice „Wykazie zobowiązań na dzień 15.11.2019 r.”, złożonym w toku postępowania o wydanie opinii – podczas gdy każde zobowiązanie (każda umowa) powinno podlegać odrębnej ocenie pod kątem zakwalifikowania do odpowiedniej kategorii długu. Zdaniem Odwołującego, dopiero analiza rzeczywistych intencji stron pozwala na stwierdzenie, czy dana kategoria zobowiązania finansowego jest podobna do umowy kredytu lub pożyczki.
3. Następnie, Odwołujący przedstawił rys historyczny kształtowania się zakresu pojęcia „Państwowy Dług Publiczny”, cytując fragmenty uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500). Odwołujący podkreślił istotne znaczenie delegacji ustawowej, zawartej w art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na mocy której Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego

długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Odwołujący przytoczył treść § 3 ww. rozporządzenia, stwierdzając następnie, że przypadek, o którym mowa w art. 72 ust. 1a (inne tytuły dłużne) ustawy o finansach publicznych mieści się w kategorii określonej w § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia podkreślając, że nie każda umowa nienazwana wymieniona w tym przepisie rozporządzenia będzie mieścić się w kategorii pojęcia „tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego” – lecz wyłącznie umowy o terminie zapłaty dłuższym niż rok o skutkach ekonomicznie podobnych do umowy kredytu lub pożyczki. Umowy odraczające termin zapłaty składek na rzecz ZUS, zawarte przez Miasto Świętochłowice nie spełniają powyższego kryterium, gdyż okres odroczenia wynosi 6 miesięcy i żadnych z tych zobowiązań nie przekracza roku kalendarzowego.

4. Skład Orzekający w sposób nieuzasadniony zarzucił zaniechanie wykazania w kol. 10.7.2 (zobowiązania zaciągnięte po dniu 1 stycznia 2019 r.) projektu wieloletniej prognozy finansowej zobowiązań Miasta Świętochłowice względem KZK GOP (obecnie GZM) i umowy mediacyjnej zawartej z Konsorcjum BUDOREM. W ocenie Odwołującego powyższe zobowiązania dotyczą zobowiązań powstałych przed dniem 1 stycznia 2019 r. i nie powinny zostać zakwalifikowane, jako nowe zobowiązania zaciągnięte po dniu 1 stycznia 2019 r. Powyższe porozumienie o rozłożeniu na raty zobowiązań Miasta Świętochłowice wobec GZM na raty oraz umowa mediacyjna zawarta z Konsorcjum BUDOREM nie stanowi nowych zobowiązań, a jedynie zawiera porozumienie o spłacie istniejących już zobowiązań, modyfikując z korzyścią dla Gminy termin ich wymagalności.
5. Podsumowując, właściwa w ocenie Odwołującego kwalifikacja powyższych zobowiązań prowadziłyby do wniosku, że relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych jest na bezpiecznym poziomie nie dając podstaw do wydania negatywnej opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Kolegium Izby oddalając powyższe odwołanie od uchwały Składu Orzekającego, oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących przesłankach :

W pierwszej kolejności Kolegium Izby dokonało oceny wzajemnej relacji pomiędzy treścią znowelizowanego art. 72 ustawy o finansach publicznych, a pozostającym w mocy obowiązującej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767), jako punktu wyjścia do oceny czy dane zobowiązanie finansowe powinny zostać zaliczone do tytułów dłużnych. W ocenie Kolegium Izby analiza zasadności zaliczenia odroczeń zobowiązań finansowych do tytułów dłużnych powinna być dokonywana w oparciu o dwa powyższe akty prawne, a mając na uwadze, iż ww. rozporządzenie zawęża ogólną definicję innego tytułu dłużnego zawartą w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, to właśnie przepisy

rozporządzenia, zawierające zamknięty katalog tytułów dłużnych, ostatecznie rozstrzygają, o tym jakiego typu zobowiązanie finansowe powinno zostać zaliczone do powyższej grupy.

Mając powyższe na uwadze odroczenia zobowiązań finansowych, które brano pod uwagę przy wydaniu opinii przez Skład Orzekający, by móc skutecznie zaliczyć do tytułów dłużnych, powinny spełniać łącznie następujące przesłanki określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia :

- a) zobowiązanie finansowe wynika z czynności cywilnoprawnej, zaliczanej się grupy umów nienazwanych,
- b) powyższe zobowiązanie finansowe przewiduje termin zapłaty dłuższy niż rok,
- c) powyższe zobowiązanie finansowe jest związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych,
- d) powyższe zobowiązanie finansowe wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Kolegium Izby w następujący sposób postrzega spełnienie ww. przesłanek warunkujących zaliczenie zobowiązania finansowego do tytułów dłużnych :

Ad. a)

Zobowiązanie finansowe musi mieć swoje źródło w czynności cywilnoprawnej, mającej charakter umowy nienazwanej. W wyniku dokonanej analizy treści przedłożonych przez Odwołującego kopii dokumentów, potwierdzających dokonanie czynności odroczenia terminów płatności zobowiązań finansowych, w ocenie Kolegium Izby Umowy należy zaliczyć do grupy umów nienazwanych, gdyż nie odpowiadają one swoją treścią żadnej z umów nazwanych, zdefiniowanych w księdze III „Zobowiązania” Kodeksu cywilnego.

Ad. b)

Zdaniem Kolegium Izby „przewidywany termin zapłaty dłuższy niż rok” nie należy rozumieć jako okres 12 miesięcy liczony od momentu zaciągnięcia ww. zobowiązania, lecz należy utożsamiać go z rokiem budżetowym. Zatem warunkiem spełnienia powyższej przesłanki zaliczenia zobowiązania finansowego do tytułów dłużnych, jest przekroczenie terminem płatności poza rok budżetowy, w którym nastąpiło zaciągnięcie zobowiązania. Kolegium Izby podziela stanowisko Składu Orzekającego, zgodnie z którym zobowiązaniem finansowym, które podlega ocenie w świetle powyższych przesłanek, jest czynność odroczenia zobowiązania (nie zaś, jak wskazuje Odwołujący, zobowiązanie pierwotne, w odniesieniu do którego dokonano odroczenia).

Ad. c)

W ocenie Kolegium Izby oceniane zobowiązanie finansowe musi mieć merytoryczny, racjonalny związek z finansowaniem usług, dostaw lub robót budowlanych. Zatem badane czynności odroczenia zobowiązań finansowych muszą dotyczyć pierwotnych czynności prawnych, które były w istocie usługami, dostawami lub robotami budowlanymi.

Ad. d)

Kolegium Izby podziela w całości stanowisko i sposób uzasadnienia Składu Orzekającego zawartego w opinii, zgodnie z którym odroczenia zobowiązań finansowych wywołują skutki ekonomiczne dla uzyskującego odroczenie, podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

W świetle tak określonych przesłanek skutecznego zaliczenia zobowiązań finansowych do tytułów dłużnych, Kolegium Izby dokonało indywidualnej oceny każdego z zobowiązań finansowych (odroczeń terminu zapłaty), wziętych pod uwagę przez Skład Orzekający, przy opinii. Kolegium Izby podzieliło badane zobowiązania finansowe na 3 grupy :

1. odroczenia płatności zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek,
2. odroczenie i rozłożenie na raty zobowiązań Miasta wobec Przedsiębiorstwa Remontowo – Budowlanego BUDOREM Łukasz Rejek wynikające z ugody mediacyjnej z dnia 28 października 2019 r.,
3. odroczenie i rozłożenie na raty zobowiązań Miasta wobec Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii z tytułu wpłat gmin członkowskich na rzecz KZK GOP - zgodnie z Uchwałą nr 157/2019 Zarządu GZM z dnia 9 lipca 2019 r.

Ad. odroczenie płatności zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek

Kolegium Izby nie miało wątpliwości, że powyższe odroczenia wynikają z cywilnoprawnej umowy, będącej umową nienazwaną. W przedłożonym przez Miasto zestawieniu znajdowały się odroczenia płatności wobec ZUS, o terminie przekraczającym rok budżetowy (wykraczające poza datę 31 grudnia 2019 r.). Kolegium Izby nie było jednak w stanie pozytywnie zweryfikować przesłanki istnienia związku pomiędzy czynnością odroczenia, a finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych. Zobowiązanie pierwotne, jakim jest zobowiązanie Miasta do zapłaty składek na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jest zobowiązaniem o charakterze publicznoprawnym, wynikającym wprost z przepisów obowiązującego prawa. Odroczenie takich zobowiązań nie ma bezpośredniego powiązania z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych. Z tego powodu powyższe zobowiązania nie spełniają wszystkich przesłanek skutecznego zaliczenia do tytułów dłużnych, a zatem Kolegium Izby z tego powodu uznało, że brak jest podstaw prawnych do zaliczenia tego typu zobowiązań finansowych do tytułów dłużnych, w świetle przepisów przywołanego wcześniej rozporządzenia.

Ad. odroczenie i rozłożenie na raty zobowiązań Miasta wobec Przedsiębiorstwa Remontowo – Budowlanego BUDOREM Łukasz Rejek wynikające z ugody mediacyjnej z dnia 28 października 2019 r.

Przedłożona ugoda mediacyjna jest, ocenie Kolegium Izby, umową cywilnoprawną z grupy umów nienazwanych, zawierającą w sobie postanowienia w zakresie zobowiązań finansowych Miasta wobec podmiotu BUDOREM, które to zobowiązania zostały potwierdzone przez strony ugody i rozłożone na raty (§ 5 ugody). Mając na uwadze zajęte przez Kolegium Izby stanowisko, 9 rat ustalonych płatności (raty e – f), przekracza okres roku budżetowego 2019.

Analizując postanowienia ww. ugody uznać należy, że pozostała po dokonaniu przez strony wzajemnych potrąceń wierzytelności kwota zobowiązań Miasta wobec podmiotu BUDOREM w wysokości 3.655.475,97 zł wynika, z należnego ww. podmiotowi wynagrodzenia za wykonane na rzecz Miasta roboty budowlane. Związek ten, jest w ocenie Kolegium Izby bezsporny. W związku z powyższym, spełnione zostały wszystkie przesłanki uzasadniające zaliczenie powyższego zobowiązania do tytułów dłużnych w rozumieniu przepisów ww. rozporządzenia.

Ad. odroczenie i rozłożenie na raty zobowiązań Miasta wobec Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii z tytułu wpłat gmin członkowskich na rzecz KZK GOP - zgodnie z uchwałą nr 157/2019 Zarządu GZM z dnia 9 lipca 2019 r.

Okazana przez Odwołującego uchwałą nr 157/2019 Zarządu GZM z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie rozpatrzenia wniosku o rozłożenie na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadającym Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii od Miasta Świętochłowice jest dowodem dokonania przez ww. podmioty cywilnoprawnej czynności odroczenia i jednoczesnego rozłożenia na raty zobowiązań Miasta, mających charakter cywilnoprawny. W ocenie Kolegium Izby dokonanie powyższej czynności nastąpiło w drodze umowy, poprzez wymianę korespondencji (wniosek złożony przez Miasto, uchwałą Zarządu GZM). Powyższa umowa nie należy do grupy umów nazwanych. Terminy płatności rat ww. należności, liczone od podjęcia ww. uchwały (za wyjątkiem rat 1 – 4) przekraczają rok budżetowy 2019 r., natomiast 26 rat (11 – 36) przekraczają również okres 12 miesięcy, licząc od momentu powstania zobowiązania. W ocenie Kolegium Izby spełniona jest również przesłanka istnienia związku pomiędzy badanym zobowiązaniem finansowym, a realizacją usług, dostaw lub robót budowlanych. Mając na uwadze, iż podstawowym, statutowym zadaniem Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego była organizacja transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych lub w sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin będących jego uczestnikami, oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych, Kolegium Izby uznało, że dokonywane przez gminy członkowskie wpłaty przeznaczone były na realizowaną przez KZK GOP opisaną powyżej usługę transportu zbiorowego. W związku z powyższym, spełnione zostały wszystkie przesłanki uzasadniające zaliczenie powyższego zobowiązania do tytułów dłużnych w rozumieniu przepisów ww. rozporządzenia.

Mając na uwadze dokonaną ocenę powyższych zobowiązań finansowych przez pryzmat przesłanek skuteczności zaliczenia ich do tytułów dłużnych, Kolegium Izby dokonało analizy skutków tej oceny w świetle postanowień projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Świętochłowice na lata 2020-2030. Z treści projektu wpf wynika, że opisane powyżej zobowiązania Miasta wobec podmiotu BUDOREM oraz GZM wynikające z odroczeń płatności zobowiązań, które w 2019 r. zostały odroczone na 2020 r, lub lata kolejne, zostały doliczone nie tylko do pozycji 6 – Kwota długu, 6.1. – kwota długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków, a także do pozycji 10.7 – Wydatki zmniejszające dług, 10.7.2 – spłata zobowiązań zaliczanych tytułu dłużnego – kredyt pożyczka. Nie uwzględniono ich jednak w pozycji 10.7.2.1 – zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r., w tym: 10.7.2.1.1. – dokonywana w formie wydatku bieżącego.

W pozycji 10.7.2.1 w roku 2020 powinna zostać uwzględniona kwota 3.443.330,43 zł :

- 1.521.778,43 zł stanowiąca sumę 9 rat z terminem płatności w 2020 r. należną podmiotowi BUDOREM,

- 1.921.552,00 zł stanowiąca sumę 12 rat z terminem płatności w 2020 r., należną GZM.

Ponadto w poz. 10.7.2.1 w kolejnych latach powinny zostać uwzględnione kolejne raty odroczone zobowiązań Miasta wobec GZM :

- w 2021 r. – kwota 1.921.552,00 zł stanowiąca sumę 12 rat z terminem płatności w 2021r.,

- w 2022 r. - kwota 1.281.003,17 zł stanowiąca sumę 8 rat z terminem płatności w 2022 r.

Konsekwencją zaliczenia odroczonej płatności do kwoty długu jest również konieczność ujęcia jego spłaty we wzorze określonym w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w wysokościach odpowiadających spłatom w kolejnych latach.

Ujęcie kwoty 3.443.330,43 zł jako spłata rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego powoduje, że w 2020 r. relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest niespełniona, bowiem relacja łącznej kwoty spłat, przypadających w 2020 r. (lewa strona wzoru) wynosi 7,21 % wobec dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona) wynoszącego 5,62 %. Konsekwencją powyższego jest niemożność uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2020 r.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje od niej skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej