



## **Uchwała Nr 35/I/2020**

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

**z dnia 9 stycznia 2020 r.**

**w sprawie rozpatrzenia odwołania Prezydenta Miasta Zabrze od uchwały Nr 4200/III/287/2019 III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048**

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 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwala**, co następuje:

#### **§ 1.**

**Oddala się** odwołanie Prezydenta Miasta Zabrze od uchwały Nr 4200/III/287/2019 III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 grudnia 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęło odwołanie Prezydenta Miasta Zabrze od uchwały Nr 4200/III/287/2019 III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opinii

o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048.

Odwołanie Prezydenta Miasta Zabrze 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 Zabrze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

Uchwałą Nr 4200/III/287/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydał negatywną opinię o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048.

Jak wynika z treści uzasadnienia ww. uchwały, Skład Orzekający badając przedłożony przez Prezydenta Miasta Zabrze projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048 dokonał również oceny jego realistyczności, m. in. w zakresie prognozy kwoty długu oraz innych wielkości mających wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2020 r. i latach następnych. Dodatkowo w toku analizy Skład wystąpił do Prezydenta Miasta Zabrze o przedłożenie dodatkowych informacji obrazujących m. in. wykonanie dochodów oraz wydatków na dzień 31 października 2019 r., a także informacji o stanie zobowiązań przypadających do zapłaty w 2019 r., dla których została udzielona prolongata zapłaty wg stanu na dzień 15 listopada 2019 r. Z pisma WBU-WBU-III.301.116.2019 z dnia 29 listopada 2019 r. podpisanego przez Prezydenta Miasta Zabrze wynika, że Miasto Zabrze uzyskało na dzień 15 listopada 2019 r. następujące odroczenia terminów płatności zobowiązań:

- odroczenie terminu zapłaty zobowiązania wobec spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych w wysokości 330.137,24 zł z dnia 8 marca 2019 r. na dzień 31 stycznia 2020 r.,
- odroczenie terminu zapłaty zobowiązania wobec podmiotu gospodarczego z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych w wysokości 1.496.595,06 zł, w tym I rata w wysokości 748.297,53 zł z dnia 16 listopada 2016 r. na dzień 30 marca 2020 r., II rata w wysokości 748.297,53 zł z dnia 16 listopada 2016 r. na dzień 30 marca 2021 r.,
- odroczenie terminu zapłaty zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczeniowych w wysokości 8.219.535,88 zł z dnia 5 listopada 2019 r. na dzień 10 stycznia 2020 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający zgłosił do przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej następujące zastrzeżenia:

W przedłożonym projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048 wyżej wymienione kwoty odroczeń płatności zobowiązań, przypadających pierwotnie do zapłaty w 2019 r. na lata 2020-2021, nie zostały zaliczone do kwoty długu Miasta oraz nie zostały uwzględnione przy obliczaniu relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach.

Zdaniem Składu Orzekającego, niezapłacone w danym roku zobowiązania, odroczone na lata kolejne, należy zaliczać do długu publicznego Miasta w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku 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 ustawy o finansach publicznych. Jako takie powinny być wliczane do długu publicznego Miasta i wykazywane w WPF jako dług spłacany wydatkami. Odroczenie płatności zobowiązania Miasta, jest wyrazem "kredytowania" jego działalności przez podmioty udzielające zgody na odroczenie, jako wierzyciele uprawnieni do żądania spłaty zobowiązania. Odroczenie płatności pozwala Miastu na nieponoszenie określonej kwoty wydatku w roku budżetowym przesuując taką płatność na lata kolejne i obciążając w ten sposób budżet kolejnych lat. Skład Orzekający zwrócił uwagę, że w sytuacji braku zgody wierzyciela na odroczenie terminu płatności, w przypadku braku środków finansowych, jednostka samorządu terytorialnego byłaby zmuszona do pozyskania środków pieniężnych na zapłatę zobowiązania przysługującego wierzycielowi. W opinii Składu fakt, że w przypadku takiego stosunku prawnego, jednostka samorządu terytorialnego 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 niżby wynikał stricte z przepisów art. 720 ustawy Kodeks cywilny. 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. Skład Orzekający zwrócił uwagę na fakt, iż wprowadzając z dniem 1 stycznia 2019 r. do art. 72 ustawy o finansach publicznych ust. 1a, ustawodawca rozszerzył dotychczasowy zakres pojęcia „tytuły dłużne” wpływające na państwowy dług publiczny, który aktualnie obejmuje zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki

ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.

Ponadto Skład zaznaczył, że nowelizacja ustawy o finansach publicznych, dokonana ustawą z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) wprowadziła istotne zmiany w zakresie sposobu wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. 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, 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 2019 r.

Kwoty wynikające z odroczenia płatności zobowiązań, których pierwotny termin zapłaty przypadają w 2019 r. a zostały przesunięte na 2020 r, 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 ewentualnie: 10.7.2.1.1. - dokonywana w formie wydatku bieżącego.

Skład Orzekający zwrócił także uwagę na ustalenia dokonane przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w toku badania nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr XII/160/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 września 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2019-2048. Efektem przeprowadzonego postępowania była uchwała Nr 384/XXVII/2019 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 17 października 2019 r. stwierdzająca nieważność ww. uchwały Rady Miasta Zabrze, wobec niewliczenia do kwoty długu zobowiązań finansowych wynikających z trzech umów wsparcia. Jedną z powyższych umów stanowiła umowa wsparcia Nr CRU/1731/2018 z 2 sierpnia 2018 r. Z wydanych przez Miasto Zabrze, w toku postępowania nadzorczego dokumentów wynika, że umowa ta została zmieniona aneksem nr 1 z 22 lutego 2019 r. Istotnym postanowieniem tego aneksu było podwyższenie zobowiązania Miasta do udzielenia Szpitalowi Miejskiemu w Zabrzu sp. z o.o. wsparcia finansowego w formie dopłat, z kwoty łącznej 20.764.730 zł do kwoty 38.800.300 zł. Uchwałą Nr XIII/170/2019 Rady Miasta Zabrze z dnia 21 października 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2019-2048 doliczono do kwoty długu Miasta zobowiązania wynikające z powyższych umów wsparcia. Zobowiązania wynikające z tych umów uwzględniono w kwocie długu opiniowanego projektu wieloletniej prognozy finansowej. W ocenie Składu Orzekającego, jeżeli pozostaje w obrocie prawnym powyższy aneks do umowy zwiększający dotychczasowe zobowiązanie Miasta o kwotę 18.035.570 zł (na co wskazuje fakt utrzymania w projekcie wieloletniej prognozy finansowej powyższego zadania w pozycji 1.1.2.7 załącznika „Przedsięwzięcia”), zobowiązanie z niego wynikające powinno być traktowane jako tytuł dłużny w rozumieniu art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, zaciągnięty po dniu 1 stycznia 2019 r., a w konsekwencji powinien zostać uwzględniony w pozycjach 10.7.2.1 - spłata zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r., a jeżeli realizacja umowy wsparcia miałyby nastąpić w formie wydatku bieżącego, to powinien zostać uwzględniony również w pozycji 10.7.2.1.1. - dokonywana w formie wydatku bieżącego -odpowiednio do harmonogramu wpłat, stanowiącego załącznik do aneksu.

Zdaniem Składu Orzekającego konsekwencją zaliczenia powyższych zobowiązań do kwoty długu powstałego po dniu 1 stycznia 2019 r., jest również konieczność ujęcia jego spłaty we wzorze określonym w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w wysokościach odpowiadających

splatom w kolejnych latach. Skład zauważył, że ujęcie powyższych kwot odroczonej zobowiązań oraz kwoty przypadającej do zapłaty w 2020 r. z tytułu aneksu nr 1 z 22 lutego 2019 r. do umowy Nr CRU/1731/2018 z 2 sierpnia 2018r. - jako spłata rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 powoduje, że w 2020 r. i latach następnych relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest spełniona, choć ulega pogorszeniu.

W złożonym w dniu 27 grudnia 2019 r. odwołaniu od uchwały Nr 4200/III/287/2019 III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 12 grudnia 2019 r. Prezydent Miasta Zabrze zarzucił ww. uchwale:

1) dokonanie przez Skład Orzekający błędnej oceny stanu faktycznego i dokonanie błędnej wykładni przepisów art. 72 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 uznanie, iż:

- zobowiązanie wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczeniowych w wysokości 8.219.535,88 zł, którego termin zapłaty odroczone z dnia 5 listopada 2019 r. na dzień 10 stycznia 2020 r. stanowi zobowiązanie, które należy zaliczać do długu publicznego Miasta Zabrze w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 1a ustawy o finansach publicznych,

- zobowiązanie wobec spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych w wysokości 330.137,24 zł, którego termin odroczone z dnia 8 marca 2019 r. na dzień 31 stycznia 2020 r., stanowi zobowiązanie, które należy zaliczać do długu publicznego Miasta Zabrze w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 1a ustawy o finansach publicznych,

- zobowiązanie wynikające z aneksu nr 1 z dnia 22 lutego 2019 r. do umowy wsparcia Nr CRU/1731/2018 z 2 sierpnia 2018 r. w kwocie 18.035.570 zł stanowi zobowiązanie, które należy zaliczać do długu publicznego Miasta Zabrze w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 1a ustawy o finansach publicznych.

2) dokonanie przez Skład Orzekający błędnego zastosowania przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych poprzez przyjęcie, iż spłaty zobowiązań, o których mowa w pkt 1 powinny zostać uwzględnione jako dług we wzorze, o którym mowa w tym przepisie,

3) naruszenie art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych poprzez bezpodstawne wydanie opinii negatywnej o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048.

W związku z powyższym odwołujący wniosk:

- o uchylenie uchwały, od której wniosk odwołanie oraz:

a) wydanie pozytywnej opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048,

względnie

b) przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

- względnie o uwzględnienie odwołania w innej przewidzianej przepisami formie.

W uzasadnieniu do odwołania od uchwały Składu Orzekającego Prezydent Miasta Zabrze odniósł się do wskazanych w opinii nieprawidłowości. Odwołujący nie zgadza się ze stanowiskiem Składu Orzekającego, który wskazuje w opinii, iż niezapłacone w danym roku zobowiązania, w tym zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odroczone o dwa miesiące, zobowiązania wobec spółdzielni mieszkaniowej, odroczone o dziesięć miesięcy oraz kwota przypadająca do zapłaty w 2020 r. z tytułu aneksu nr 1 z dnia 22 lutego 2019 r. do umowy wsparcia z dnia 2 sierpnia 2018 r. należy zaliczać do długu publicznego Miasta w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 1a ustawy o finansach publicznych. Prezydent przytoczył brzmienie ww. przepisów ustawy, zwracając jednakże uwagę także na zapis art. 72 ust. 2, który stanowi delegację dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, z uwzględnieniem podstawowych kategorii przedmiotowych i podmiotowych zadłużenia oraz okresów zapadalności. Prezydent podkreślił, że korzystając z tej delegacji Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 2011 r. określił szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Odwołujący zwrócił uwagę na fakt, iż ww. rozporządzenie nie zostało zmienione w związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych z dnia 18 grudnia 2018 r. i nadal obowiązuje. Prezydent przytoczył fragment uzasadnienia do ww. zmiany ustawy o finansach publicznych, w którym Ministerstwo Finansów odnosząc się do ewentualnej zmiany rozporządzenia stwierdziło: *Przedmiotowa regulacja nie dokona zmian kategorii tytułów dłużnych ani zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Zakres znaczeniowy tytułów dłużnych pozostaje bez zmian, w szczególności tytuł „kredyty i pożyczki” był i jest rozumiany szeroko, z uwzględnieniem sensu ekonomicznego zobowiązania, a nie tylko jego nazwy. Jest tylko doprecyzowaniem na poziomie ustawy. Zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym oraz wytyczne do jego wydania pozostają bez zmian. Ze względu na fakt, iż przedmiotowa regulacja nie dokonuje zmiany treści normy prawnej w zakresie pojęcia tytułu dłużnego ani treści delegacji, nie spowoduje uchylenia aktualnie*

*obowiązującego rozporządzenia, które jest wydawane na podstawie art. 72 ust. 2 FinPubU (akt ten pozostanie w mocy).* Odwołujący podkreślił, że w podobnym duchu wypowiedziała się także Kancelaria Senatu w opinii z dnia 17 grudnia 2018 r. do ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, gdzie zwraca się uwagę na fakt, iż zmiany przepisów mają na celu doprecyzowanie dotychczasowych regulacji nie zaś rozszerzenie katalogu tytułów dłużnych.

Odnosząc się do prolongaty płatności zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczeniowych oraz wobec spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych i zaliczenia ich do tytułów dłużnych, o których mowa we wspomnianym rozporządzeniu odwołujący zwrócił uwagę, że należałoby wykazać, iż noszą one cechy umowy nienazwanej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia. Biorąc to pod uwagę odwołujący stwierdził, że wspomnianych zobowiązań zarówno wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczeniowych w wysokości 8.219.535,88 zł jak i wobec spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych w wysokości 330.137,24 zł nie sposób zaliczyć do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem odwołującego, ponieważ płatność zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych została odroczone z dnia 5 listopada 2019 r. na dzień 10 stycznia 2020 r., natomiast wobec Górnicy Spółdzielni Mieszkaniowej LUIZA z dnia 8 marca 2019 r. na dzień 31 stycznia 2020 r., nie ulega wątpliwości, że nie są to zobowiązania, których termin jest dłuższy niż rok. Wątpliwym jest także uznanie, że zobowiązania te są związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych. W ocenie odwołującego Skład Orzekający dokonał zbyt daleko idącej rozszerzającej wykładni obowiązujących przepisów, skupiając się jedynie na wątku dotyczącym skutku ekonomicznego podobnego do umowy pożyczki lub kredytu, który odroczenie terminu płatności ma wywoływać. Przyjmując nawet, że skutek taki może być podobny do zaciągnięcia kredytu czy pożyczki, to nie jest to jedyna wystarczająca przesłanka uznania danego zobowiązania za tytuł dłużny.

Natomiast w zakresie kwoty przypadającej do zapłaty w 2020 r. z tytułu aneksu nr 1 z dnia 22 lutego 2019 r. do umowy wsparcia Nr CRU/1731/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r. zawartej ze spółką Szpital Miejski w Zabrze Sp. z o.o. odwołujący stoi na stanowisku, iż umowa wsparcia nie jest umową dłużną w świetle przepisów art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, gdyż:

- nie dotyczy dostarczenia środków finansowych na realizację zadań własnych,
- ma skutki ekonomiczne podobne do umowy poręczenia, a nie umowy kredytu/pożyczki, z tym, że od umowy poręczenia różni ją charakter, gdyż jest umową ekwiwalentną, a nie tylko zobowiązaniem,



- uznanie tej umowy za zobowiązanie finansowe dłużne zmusza Miasto Zabrze do fałszowania statystyk państwowych ze względu na fakt, iż to samo zobowiązanie jest ujmowane zarówno w księgach rachunkowych Miasta Zabrze, jak i spółki prawa handlowego Szpital Miejski w Zabrzu Sp. z o.o. W tym przypadku Miasto Zabrze podwaja występujący dług.

Odwołujący podkreślił, że na skutek popełnionych przez Skład Orzekający błędów w ocenie stanu faktycznego oraz błędnej wykładni przepisów art. 72 ust. 1 pkt 2 oraz 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, błędnie stwierdzono w wydanej opinii, że: *Konsekwencją zaliczenia powyższych zobowiązań do kwoty długu powstałego po 1 stycznia 2019 r. 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.*

Biorąc pod uwagę powyższe, odwołujący stwierdził, że nie było jego zdaniem podstaw do formułowania przez Skład Orzekający negatywnej opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048 poprzez kwalifikowanie do długu zobowiązań Miasta, które długu nie stanowią.

Rozpatrując odwołanie Prezydenta Miasta Zabrze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po dokonaniu wnikliwej analizy projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048, a także argumentów zawartych w złożonym odwołaniu uznało, że negatywna opinia o ww. projekcie uchwały znajduje uzasadnione podstawy wskazane w opinii wydanej przez III Skład Orzekający.

Kolegium Izby oparło swoje rozstrzygnięcie na następujących przesłankach :

1) 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 powinno 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 zawęży 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.

2) Mając na uwadze powyższe, odroczenia zobowiązań finansowych, by móc skutecznie zaliczyć je do tytułów dłużnych, powinny spełniać łącznie następujące przesłanki określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia :

- a) zobowiązanie finansowe wynika z czynności cywilnoprawnej, zaliczanej do 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 prawnej, mającej charakter umowy nienazwanej. W ocenie Kolegium Izby odroczenia należności cywilnoprawnych zalicza się do umów nienazwanych, gdyż nie odpowiadają one swoją treścią żadnej z umów nazwanych, zdefiniowanych w księdze III „Zobowiązania” Kodeksu cywilnego.

Ad. b)

Zdaniem Kolegium Izby określenia „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 roku budżetowego, 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.

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. Odroczenie terminu płatności zobowiązań Miasta jest wyrazem "kredytowania" działalności Miasta przez podmioty udzielające zgody na odroczenie, jako wierzyciele uprawnieni do żądania spłaty zobowiązania. Odroczenie płatności zobowiązania 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. Zdaniem Kolegium 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 Izby stwarza konieczność zaliczenia do tej kategorii znacznie szerszego katalogu zobowiązań finansowych niżby wynikał 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 wydając ich wykazać większą wykonaną nadwyżkę czy też nadwyżkę operacyjną.

W świetle tak określonych przesłanek skutecznego zaliczenia zobowiązań finansowych do tytułów dłużnych, Kolegium Izby dokonało indywidualnej oceny każdego z zobowiązań finansowych, których dotyczyło odwołanie.

Kolegium Izby podzieliło badane zobowiązania finansowe na 3 grupy :

- odroczenia płatności zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek w wysokości 8.219.535,88 zł,
- odroczenie zobowiązania wobec spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych w wysokości 330.137,24 zł,
- zobowiązanie wynikające z aneksu nr 1 z dnia 22 lutego 2019 r. do umowy wsparcia Nr CRU/1731/2018 z 2 sierpnia 2018 r. w kwocie 18.035.570 zł.

#### Ad. odroczenie płatności zobowiązania 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 znajdowało się odroczenie 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 zobowiązania wobec spółdzielni mieszkaniowej z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych

Kolegium Izby nie miało wątpliwości, że powyższe odroczenia wynikają z cywilnoprawnej umowy, będącej umową nienazwaną. Zdaniem Kolegium, spełnione zostały wszystkie przesłanki uzasadniające zaliczenie powyższego zobowiązania do tytułów dłużnych w rozumieniu przepisów ww. rozporządzenia. Dodatkowo odroczenie, jako mające miejsce w 2019 r., powinno zostać uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej Miasta w poz. 10.7.2.1 - spłata zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego kredyt pożyczka, zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r., w tym: 10.7.2.1.1. - dokonywana w formie wydatku bieżącego.

Ad. zobowiązanie wynikające z aneksu nr 1 z dnia 22 lutego 2019 r. do umowy wsparcia Nr CRU/1731/2018 z 2 sierpnia 2018 r.

Ww. aneksem zwiększone zostało zobowiązanie Miasta wynikające ze wsparcia finansowego udzielonego Szpitalowi Miejskiemu w Zabrze sp. z o.o. w formie dopłat o kwotę 18.035.570 zł. Uchwałą Nr XIII/170/2019 Rady Miasta Zabrze z dnia 21 października 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2019-2048 doliczono do kwoty długu Miasta zobowiązanie wynikające z powyższego aneksu do umowy wsparcia. Zdaniem Kolegium zobowiązanie wynikające z ww. aneksu powinno być traktowane jako tytuł dłużny w rozumieniu art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, zaciągnięty po dniu 1 stycznia 2019 r., a w konsekwencji powinno zostać uwzględnione w pozycjach 10.7.2.1 - spłata zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r., a jeżeli realizacja umowy wsparcia miałyby nastąpić w formie wydatku bieżącego, to powinno zostać uwzględnione również w pozycji 10.7.2.1.1. -

dokonywana w formie wydatku bieżącego - odpowiednio do harmonogramu wpłat, stanowiącego załącznik do aneksu.

Zdaniem Kolegium, spełnione zostały wszystkie przesłanki uzasadniające zaliczenie powyższego zobowiązania do tytułów dłużnych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, tj. wynika ono z cywilnoprawnej umowy, będącej umową nienazwaną, wystąpiło przekroczenie terminem płatności poza rok budżetowy, w którym nastąpiło zaciągnięcie zobowiązania, a także zobowiązanie to, w ocenie Kolegium, posiada merytoryczne powiązanie z finansowaniem robót budowlanych, bowiem podwyższenie zobowiązania Miasta do udzielenia Szpitalowi Miejskiemu w Zabrze sp. z o.o. wsparcia finansowego w formie dopłat pozwoliło mu w efekcie na sfinansowanie prowadzonej budowy Szpitalnego Oddziału Ratunkowego wraz z lądowiskiem przyszpitalnym.

Zdaniem Kolegium konsekwencją zaliczenia powyższych zobowiązań do kwoty długu powstałego po dniu 1 stycznia 2019 r., 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. Kolegium zauważyło, że ujęcie powyższych kwot: odroczonego zobowiązania oraz kwoty przypadającej do zapłaty w 2020 r. z tytułu aneksu nr 1 z 22 lutego 2019 r. do umowy Nr CRU/1731/2018 z 2 sierpnia 2018 r. - jako spłata rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 powoduje, że w 2020 r. i latach następnych relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest spełniona.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby uznało, że złożone odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie i postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej