



## **Uchwała Nr 153/X/2021**

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

**z dnia 22 kwietnia 2021 r.**

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Prezydenta Miasta Będzina do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 15 marca 2021 r.**

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### **§ 1**

**Oddala się** zastrzeżenia wniesione przez Prezydenta Miasta Będzina, pismem z dnia 29 marca 2021 r. do wniosków pokontrolnych nr 1 i 2, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-612/3/4/20/21 z dnia 15 marca 2021 r.

#### **§ 2**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie:**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 21 kwietnia 2021 r. dokonało rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Będzina, pismem z dnia 29 marca 2021 r. do wniosków pokontrolnych Nr 1 i 2, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, znak: WK-612/3/4/20/21 z dnia 15 marca 2021 roku.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku poz. 2137), do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zastrzeżenia rozpatruje kolegium izby, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a termin do ich rozpatrzenia wynosi 30 dni.

Prezydent Miasta Będzina pismem z dnia 29 marca 2021 r. zgłosił zastrzeżenia do części wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-612/3/4/20/21 z dnia 15 marca 2021 r. W treści złożonego pisma wskazano wnioski Nr 1 i 2, jako te wnioski, do których są formułowane zastrzeżenia. Pismo wpłynęło do tut. Izby w dniu 29 marca 2021 r. tj. z zachowaniem 14 - dniowego terminu dla wniesienia zastrzeżeń, określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Po dokonaniu analizy treści zastrzeżeń zgłoszonych do poszczególnych wniosków pokontrolnych Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

**Wniosek nr 1 dotyczył zakresu długu publicznego i posiadał następujące brzmienie:**

"Zaciągać zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 72 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021r., poz. 305) w granicach limitu zobowiązań oraz upoważnień Prezydenta do zaciągnięcia tych zobowiązań określonych przez Radę Miejską w Będzinie w uchwale budżetowej oraz po uzyskaniu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty tych zobowiązań, mając na uwadze art. 91 ust. 1, art. 212 ust. 2 pkt 1a w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6a ustawy o finansach publicznych."

W zgłoszonym zastrzeżeniu do tego wniosku Prezydent Miasta Będzina sformułował zarzut naruszenia prawa, poprzez błędną wykładnię art. 72 ust. 1a, w związku z 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, polegającą na przyjęciu, że przez tytuł dłużny, o którym mowa w art. 72 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w rozumieniu art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, należy rozumieć zobowiązania pieniężne z tytułu umowy o świadczenie usług odbioru

i zagospodarowania odpadów komunalnych powstałe w danym roku budżetowym, których termin płatności został na mocy porozumienia stron odroczone na kolejny rok budżetowy.

W uzasadnieniu zastrzeżenia wskazano ponadto, że zdaniem Prezydenta Miasta Będzin, zobowiązania pieniężne z tytułu umowy o świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych powstałe w danym roku budżetowym, którego termin płatności został na mocy porozumienia stron odroczone na kolejny rok budżetowy, nie stanowi kredytu ani pożyczki, tzn. nie jest ono zobowiązaniem finansowym wynikającym ze stosunku prawnego, który nazwą odpowiada tytułom dłużnym w postaci kredytu i pożyczki. Stwierdzono również, że zobowiązania takie nie stanowią zobowiązania finansowego wynikającego ze stosunku prawnego, który wywołuje skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umów kredytów i pożyczek. Podniesiono również argument, że zastosowane odroczenie terminu płatności, na mocy aneksu do umowy o świadczenie usług wydłużającego termin zapłaty wynagrodzenia usługobiorcy, nie stanowi czynności prawnej wywołującej skutki ekonomiczne podobne do umów kredytów i pożyczek. Zwrócono również uwagę, że zawarcie takiego aneksu nie wprowadziło żadnych zmian treści usługi poza wydłużonym terminem zapłaty wynagrodzenia usługobiorcy, zaś samo wydłużenie terminu zapłaty nie czyni z usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych czynności prawnej o podobnym skutku. Podsumowując, Prezydent Miasta Będzina stwierdził, że ani w stanie prawnym sprzed uchwalenia art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, ani obecnie, stosunek prawny nawiązany przez gminę nie zawiera cech stosunku prawnego wywołującego skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umów kredytów i pożyczek.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych we wniesionym zastrzeżeniu, dotyczących błędnej wykładni wskazanych w nim przepisów prawa, Kolegium Izby zważyło, co następuje: Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 1a ww. ustawy o finansach publicznych, państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych m.in. z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, w tym 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 umów kredytów i pożyczek. Z kolei 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 (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767) wynika, że tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego stanowią kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy

leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, b) długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok. Ponadto na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 212 ust. 2 pkt 1a w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6a ustawy o finansach publicznych, w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, innych niż kredyty i pożyczki. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 212 ust. 1 pkt 6a ww. ustawy, uchwała budżetowa określa limit zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, innych niż kredyty i pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ww. ustawy. Zgodnie z art. 91 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zaciągnięcie innego zobowiązania niż kredyt i pożyczka, zaliczanego do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wymaga uzyskania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania.

W zakresie niezapłaconych zobowiązań do końca 2019 r., które zostały odroczone w 2019 r., których termin płatności - wskutek odroczenia - przypadał na 2020 r., Kolegium stwierdziło, że w powyższych kwestiach istotne jest rozstrzygnięcie w przedmiocie interpretowania zapisu dot. terminu płatności, nieprzekraczającego roku kalendarzowego (tj. 365 dni). W ocenie Kolegium określenia „przewidywany termin zapłaty dłuższy niż rok” nie należy rozumieć jako okresu 12 miesięcy liczonych od momentu zaciągnięcia ww. zobowiązania, lecz winno się go łączyć z pojęciem roku budżetowego, co wynika wprost z przepisów ustawy o finansach publicznych wskazanych w treści wniosku Nr 1. Wynika z tego w sposób jednoznaczny, że warunkiem zaliczenia zobowiązania finansowego do tytułów dłużnych jest przekroczenie terminem płatności poza okres roku budżetowego, w którym nastąpiło zaciągnięcie zobowiązania, przy czym zobowiązaniem finansowym, które podlega ocenie w świetle powyższych przesłanek, jest czynność odroczenia zobowiązania. Stąd też niezapłacone do końca 2019 r., i odroczone w 2019 r. zobowiązania, których termin płatności, wskutek odroczenia, przypada na 2020 r. lub lata następne, należy zaliczać do długu

publicznego jednostki, w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 1a ustawy o finansach publicznych i rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Od chwili odroczenia w 2019 r. płatności, których pierwotny termin zapłaty przypadał w tym roku, są w istocie formą "kredytowania" działalności Miasta przez podmioty udzielające zgody na odroczenie, będące wierzycielami uprawnionymi do żądania spłaty zobowiązania. Odroczenie płatności zobowiązania w 2019 r. pozwala Miastu na nieponoszenie określonej kwoty wydatku w danym roku budżetowym, przesuwając taką płatność na lata następne i obciążając w ten sposób budżety kolejnych lat. Dodatkowo należy stwierdzić, że w sytuacji braku zgody wierzyciela na odroczenie terminu płatności, jednostka samorządu terytorialnego byłaby zmuszona do pozyskania środków pieniężnych na zapłatę zobowiązania przysługującego wierzycielowi w pierwotnym terminie i najprawdopodobniej pozyskać takie środki ze źródeł zewnętrznych.

W związku z powyższym Kolegium Izby uznało wniosek Nr 1 za zasadny i postanowiło zastrzeżenie zgłoszone do niego oddalić.

#### **Wniosek nr 2 dotyczył zakresu długu publicznego i posiadał następujące brzmienie:**

"Zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z zawartych umów i faktur za wykonane usługi, stosownie do postanowień tych umów oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305)."

Wniosek taki został sformułowany w wyniku stwierdzenia opisanej w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, która polegała na dokonaniu w 2020 r. nieterminowej zapłaty zobowiązania Miasta Będzina wobec wykonawcy usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych, niezamieszkałych oraz prowadzenia Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, niezgodnie z zawartym 30 sierpnia 2019 r. porozumieniem w sprawie prolongaty terminów płatności.

W zakresie wniosku pokontrolnego nr 2 Prezydent Miasta Będzina podniósł zarzut naruszenia prawa poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Prezydenta, w niniejszej sprawie, wbrew ocenie wyrażonej w wystąpieniu pokontrolnym, nie doszło do sytuacji, w której wydatki publiczne zostały by dokonane z przekroczeniem terminu płatności. Ponadto w uzasadnieniu zastrzeżenia napisano, że warunki dokonywania zapłaty za świadczone usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych określone zostały w zawartych umowach, z których wynika, że 30-dniowy termin płatności otwiera się z chwilą otrzymania przez Zamawiającego faktury VAT wraz ze wszystkimi wymaganymi i kompletnymi

załącznikami, w tym niezbędnymi dla ustalenia rzeczywistej ilości odebranych przez wykonawcę odpadów komunalnych. W związku z błędną ilością odpadów na fakturze CZ/1615/19 Zamawiający nie mógł stwierdzić czy ogólna ilość odpadów odebranych zagospodarowanych w miesiącu październiku była prawidłowa. Dopiero po złożeniu korekty faktury Nr 118/19 można było potwierdzić prawidłowość wystawionych faktur wraz z załącznikami na realizację zadania objętego całą umową. Podsumowując Prezydent Miasta Będzina stwierdził, że nie można było traktować wystawionych faktur jako odrębnych należności. Tym samym bieg 30-dniowego terminu płatności za realizację usług w okresie sierpień - październik, zgodnie z porozumieniem z dnia 30.08.2019 r., rozpoczął się w dniu wpływu faktury korygującej nr 118/19 tj. w dniu 4 grudnia 2019 r., a zatem termin płatności upływał w dniu 3 stycznia 2020 r. Płatność, zdaniem Prezydenta została dokonana w terminie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej rozpatrując zastrzeżenia wniesione do wniosku pokontrolnego nr 2 zważyło, co następuje:

Wniosek pokontrolny Nr 2 został sformułowany w wyniku analizy zapisów porozumienia zawartego 30 sierpnia 2019 r. pomiędzy Miastem Będzin a wykonawcą usługi, zgodnie z którym prolongowano terminy płatności za realizowane przez wykonawcę usługi. Zgodnie z treścią § 2 ust. 1 ww. porozumienia przyjęto, iż zapłata wynagrodzenia wykonawcy za świadczenie usług odbioru odpadów za miesiące sierpień - październik 2019 r. nastąpi łącznie z zapłatą wynagrodzenia wykonawcy za fakturę za ostatni miesiąc świadczenia usługi, tj. październik 2019r. Porozumienie dotyczyło zobowiązań Miasta Będzina wobec wykonawcy, wynikających z umów o realizację na rzecz Miasta Będzina ww. usług, zawartych 11 kwietnia 2019 r. i 12 czerwca 2019 r. W umowach zostały określone zasady zapłaty wynagrodzenia wykonawcy. Przyjęto m.in. że: wynagrodzenie ryczałtowe, tj. obejmujące wszelkie koszty związane z wykonywaniem umowy, płatne będzie co miesiąc z dołu, na podstawie prawidłowo wystawionej faktury VAT, za rzeczywistą ilość odebranych przez wykonawcę odpadów komunalnych zmieszanych i segregowanych, przelewem na rachunek bankowy wskazany w fakturze, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez Miasto Będzin prawidłowo wystawionej faktury VAT wraz z załącznikami.

W toku kontroli ustalono, że do Urzędu Miejskiego wpłynęło 8 faktur dotyczących okresu od sierpnia do października 2019 r. oraz faktura korygująca, która dotyczyła faktury CZ/1615/19 z dnia 15 listopada 2019 r. za zagospodarowanie odpadów z nieruchomości zamieszkałych za październik 2019 r i wpłynęła 4 grudnia 2019 r. Faktury za październik 2019 r. wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Będzinie 19 listopada 2019 r. Faktura za październik 2019 r., która później została skorygowana, była opisana pod względem merytorycznym bez zastrzeżeń i przyjęta jako

prawidłowa. Brak w opisie faktury również informacji o wystawieniu faktury korygującej, nie było również korespondencji z wykonawcą w tym zakresie.

Po analizie opisanych faktów Kolegium stwierdziło, że zgodnie z zapisami zawartych umów, wynagrodzenie dla Wykonawcy miało być wypłacane co miesiąc z dołu, na podstawie prawidłowo wystawionej faktury VAT, a następnie, na podstawie zawartego porozumienia, dokonano prolongaty zapłaty faktur za miesiące sierpień - wrzesień 2019 r. i zrównano ich termin płatności z fakturami za październik 2019 r. Po wpływie faktur do Urzędu Miejskiego nie dokonano formalnego zakwestionowania ich merytorycznej prawidłowości. Trudno zatem uwzględnić stanowisko wyrażone przez Prezydenta Miasta, że bieg 30-dniowego terminu płatności za wszystkie faktury wystawione za zrealizowane usługi rozpoczął się w dniu wpływu faktury korygującej, dotyczącej zagospodarowania odpadów z nieruchomości zamieszkałych za miesiąc październik 2019 r.

W związku z powyższym Kolegium Izby uznało wniosek Nr 2 za zasadny i postanowiło zastrzeżenie zgłoszone do niego oddalić.

Uwzględniając całość powyższego uzasadnienia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach postanowiło jak w § 1 niniejszej uchwały.

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej