



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w Katowicach

ul. Grabowa 3
40-172 KATOWICE

e-mail: katowice@rio.gov.pl
NIP 954 10 26 139

tel. 32 60 44 900

Znak: WA-023/40/24

Katowice, dnia 25 czerwca 2024 r.

Pan

Adrian Midor

Starosta Żywiecki

W odpowiedzi na wniosek z dnia 26 kwietnia 2024 r. w sprawie możliwości udzielenia pożyczki z budżetu powiatu, wyjaśniam.

Odnosząc się na wstępie do przedłożonego zapytania należy podkreślić, że w zakresie zadań regionalnych izb obrachunkowych mieści się m.in. udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Wynika z tego, że izby nie mogą ww. trybie akceptować bądź kwestionować planowanych przez jednostki samorządu terytorialnego szeroko rozumianych decyzji finansowych w indywidualnych sprawach. Takie działanie stanowiłoby wykroczenie poza zakres ustawowej kompetencji izb, a tym samym naruszałoby gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność tych jednostek. Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenie, odnoszące się do zasygnalizowanego problemu, należy stwierdzić, co następuje:

Zgodnie z art. 165 i 166 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Taką jednostką jest również powiat, działający na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107), która reguluje tę kwestię w art. 2 ust. 2. Wynika z tego przede wszystkim to, że powiat może występować samodzielnie w obrocie prawnym. Jako osoba prawna działa on poprzez swoje organy, tj. radę powiatu, jako organ stanowiący i zarząd powiatu, jako organ wykonawczy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 wyżej wymienioną ustawą, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Katalog takich zadań zawiera art. 4 ust. 1 tej ustawy, gdzie wskazano, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym m.in. (w analizowanym problemie) w zakresie promocji i ochrony zdrowia (pkt 2).

Samodzielność samorządu powiatowego, jako osoby prawnej występującej w obrocie prawnym, nie jest jednak nieograniczona. Bardzo istotne znaczenie dla oceny prawnych granic funkcjonowania tego szczebla samorządu, zwłaszcza w aspekcie finansowym, zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

W art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wskazano, że podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Elementy składowe takiej uchwały skatalogowano w art. 212 ust. 1, gdzie m.in. zawarto w pkt 5, iż uchwała taka winna zawierać łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowa definicja rozchodów budżetu zamieszczona jest w art. 6 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy. Zgodnie z tym przepisem (pkt 3 tegoż ust.) rozchodami publicznymi są w szczególności udzielone pożyczki i kredyty.

Z powyższej regulacji wynika, że nie istnieje zakaz udzielania pożyczek z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (w tym powiatu). Udzielanie takich pożyczek winno jednak uwzględniać przepisy dotyczące zakresu kompetencji poszczególnych organów powiatu.

Zgodnie z art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. (pkt 8) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących, maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym. Udzielenie pożyczki (zawarcie formalnej umowy pożyczki w znaczeniu art. 720 i następnych Kodeksu cywilnego) stanowi uprawnienie organu wykonawczego, tj. zarządu powiatu. Zgodnie z treścią przepisów art. 262 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych czynności prawnych polegających na (...) udzielaniu pożyczek (...) dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Decyzja o udzieleniu przez powiat konkretnej pożyczki należy do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego.

Istotne jest jednak, aby przed zawarciem takiej umowy były spełnione wszystkie wymogi formalne wynikające z obowiązujących przepisów prawa, a przede wszystkim

odpowiednie wcześniejsze uwzględnienie w uchwale budżetowej (ew. również w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej) wymaganych danych planistycznych i konsekwencji dotyczących tego przyszłego zobowiązania finansowego.

Ponadto w zakresie udzielania pożyczek zarząd powiatu powinien uwzględnić wiele aspektów formalno-prawnych i finansowych, na co wskazuje również orzecznictwo i poglądy doktryny.

Przede wszystkim pożyczki mogą być udzielane jedynie w przypadku, gdy realizowane zadania mieszczą się w zadaniach własnych powiatu. Powiat nie jest bowiem podmiotem, który winien finansować pożyczkowe potrzeby innych podmiotów funkcjonujących w obrocie prawnym.

Niezbędna jest również wnikliwa analiza sytuacji finansowej jednostki samorządu, która zamierza udzielić pożyczki innemu podmiotowi. Taka analiza winna uwzględniać wiele okoliczności, z których w szczególności należy zasygnalizować następujące:

- udzielenie pożyczki będzie możliwe jedynie w przypadku, gdy jednostka posiada odpowiednie środki finansowe, które może na ten cel przeznaczyć (np. z nadwyżki budżetowej, czy tzw. wolnych środków) i nie spowoduje to potencjalnego zagrożenia realizacji zadań publicznych przez tę jednostkę. W przypadku braku takich środków w budżecie, przyszły pożyczkodawca nie może zaciągać zobowiązań na ten cel, aby następnie udzielić przysporzenia innemu podmiotowi (pożyczkobiorcy), co wynika wprost przede wszystkim z art. 89 ustawy o finansach publicznych, określającym katalog celów zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- realizowane przez pożyczkobiorcę zadanie, które ma być finansowane z udziałem udzielonej przez powiat pożyczki, musi być zadaniem publicznym o charakterze ponadgminnym, które nie może być bezpośrednio realizowane przez tę jednostkę samorządu terytorialnego,
- status prawny pożyczkobiorcy winien być odpowiednio zweryfikowany (również pod kątem dopuszczalności takiej pomocy publicznej), a w szczególności musi on posiadać osobowość prawną oraz dawać gwarancję zrealizowania dofinansowanego zadania na odpowiednim poziomie,
- umowa pożyczki musi zostać odpowiednio skonstruowana w aspekcie pewnego sposobu zabezpieczenia spłaty udzielonej pożyczki ze środków publicznych.

Reasumując, ciężar odpowiedzialności w przedmiocie podjęcia decyzji o udzieleniu pożyczki konkretnemu podmiotowi i zawarcia stosownej umowy oraz możliwości uzyskania

środków pochodzących ze spłaty pożyczki będzie ciążył na organie wykonawczym powiatu, z wszelkimi konsekwencjami wynikającymi z tego faktu.

Z up. Prezesa Izby

Z-ca Naczelnika Wydziału

Informacji, Analiz i Szkoleń

Elektronicznie podpisany przez Anna Katarzyna Hardyk