



Uchwała Nr 45/II/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 16 stycznia 2020 r.

w sprawie uchwały Nr XV/265/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XV/265/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048 z powodu nieujęcia w pozycji: „spłata zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, w tym zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r.”, kwot zobowiązań wynikających z dokonanych w 2019 r. odroczeń terminów zapłaty wobec kontrahentów, co spowodowało nieprawidłowe wykazanie w roku 2020 relacji łącznej kwoty przypadających w roku spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań w tym odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań w tym odsetkami, spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego innych niż kredyty i pożyczki wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów bieżących, czym w sposób istotny naruszono art. 226 ust. 1 w związku z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/265/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020-2048, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 24 grudnia 2019 roku.

W dniu 16 stycznia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 44/II/2020 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W toku badania ww. uchwały dokonano analizy zapisów dotyczących długu publicznego, w kontekście negatywnej opinii III Składu Orzekającego RIO w Katowicach odnośnie projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2020 – 2048. W wyniku porównania ww. projektu uchwały z uchwałą badaną stwierdzono, że w uchwale podjętej m. in. dodano w odniesieniu do roku 2020 wartość 1.078.435 zł w poz. 10.7 – wydatki zmniejszające dług oraz poz. 10.7.2. spłata zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego. Obecny na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 16 stycznia 2020 r. umocowany przedstawiciel Miasta Zabrze - Skarbnik Miasta Zabrze potwierdził, że powyższa kwota jest sumą zobowiązań :

- w kwocie 330.137,24 zł z tytułu odroczenie terminu zapłaty zobowiązania z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych wobec Górniczej Spółdzielni Mieszkaniowej LUIZA,
- w kwocie 748.297,53 zł z tytułu odroczenie terminu zapłaty zobowiązania z tytułu niedostarczenia lokali socjalnych wobec Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A.).

W uchwale podjętej dodano również w odniesieniu do roku 2021 wartość 748.298,00 zł, która stanowi II ratę zobowiązań Miasta Zabrze wobec Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A.

Uwzględnienie kwot z tytułu odroczenia zobowiązań wobec powyższych podmiotów w długu publicznym wynika również z treści Objaśnień do uchwały badanej.

Dokonanie powyższych odroczeń Miasta Zabrze zostało potwierdzone w piśmie WBU-III.301.116.2019.MS 3-44282-2019 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 29 listopada 2019 r. skierowanym do Izby.

Kwoty te nie zostały natomiast uwzględnione w poz. 10.7.2.1 – zobowiązania zaciągnięte po 1.01.2019 oraz 10.7.2.1.1 dokonane z wydatków bieżących. W tych pozycjach w 2020 oraz 2021 r. wskazana jest wartość 0,00 zł.

W związku z powyższym zwrócono się do obecnego na posiedzeniu Kolegium Izby Skarbnika Miasta Zabrze o potwierdzenie, w którym roku doszło do odroczenia ww. zobowiązań finansowych wobec Górnictwej Spółdzielni Mieszkaniowej LUIZA oraz Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. Skarbnik Miasta Zabrze potwierdził, że ww. odroczenie zobowiązań wobec Górnictwej Spółdzielni Mieszkaniowej LUIZA nastąpiło w 2019 r., natomiast w odniesieniu do odroczenia zobowiązań wobec Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. Skarbnik Miasta Zabrze nie był w stanie jednoznacznie określić czy odroczenie zobowiązania wobec tej spółki nastąpiło w 2019 roku czy też wcześniej.

Ponadto, w toku badania dokonano weryfikacji czy w uchwale badanej uwzględniono skutki odroczenia kwoty 2.049.086,16 zł z dnia 6 grudnia 2019 r. na dzień 10 stycznia 2020 r. stanowiącej zobowiązania Miasta Zabrze wobec FCC Polska sp. z o.o. z tytułu świadczenia usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie Gminy Zabrze. Informacja o dokonaniu odroczenia tego zobowiązania Miasta Zabrze została przekazane Izbie w piśmie WBU-I.3251.15.2019 3-857-2020 Prezydenta Miasta Zabrze z dnia 10 stycznia 2020 r. Na posiedzeniu Kolegium Izby zadano Skarbnikowi Miasta Zabrze pytanie, czy odroczenie powyższego zobowiązania Miasta Zabrze zostało uwzględnione w kwocie długu publicznego. Skarbnik Miasta odparł, że nie uwzględniono tej kwoty odroczenia zobowiązania w długu publicznym.

Kolegium Izby dokonując oceny powyższego stanu faktycznego 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 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.

2. Mając powyższe na uwadze, odroczenia zobowiązań finansowych, aby mogły zostać skutecznie zaliczone 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 „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, przy czym 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)

W ocenie Kolegium Izby 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, przesuwając 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 Kolegium Izby 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.

Przy tak określonych założeniach Kolegium Izby uznało, że opisane powyżej odroczenia zobowiązań finansowych spełniają przesłanki zaliczenia ich do tytułów dłużnych. Tak właśnie zostały zakwalifikowane w uchwale badanej odroczenia zobowiązań finansowych Miasta wobec Górnicy Spółdzielni Mieszkaniowej LUIZA oraz Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A.

Bezpodstawnie natomiast, nie zaliczono do tytułów dłużnych odroczenia kwoty 2.049.086,16 zł z dnia 6 grudnia 2019 r. na dzień 10 stycznia 2020 r. stanowiącej zobowiązanie Miasta Zabrze wobec FCC Polska sp. z o.o. z tytułu świadczenia usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie Gminy Zabrze. Odroczenie to powinno 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.

Dodatkowo, odroczenia jakie miały miejsce w 2019 r. powinny zostać uwzględnione w poz. 10.7.2.1 – zobowiązań zaciągniętych po dniu 1 stycznia 2019 r., w tym: 10.7.2.1.1. – dokonywana w formie wydatku bieżącego. Dotyczy to, w świetle udzielonych przez Skarbnika Miasta Zabrze wyjaśnień, odroczenia ww. zobowiązań finansowych wobec Górnictwej Spółdzielni Mieszkaniowej LUIZA w kwocie 330.137,24 zł oraz wobec FCC Polska sp. z o.o. w kwocie 2.049.086,16 zł.

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 2.379.223,40 zł (sumy zobowiązań wobec ww. dwóch podmiotów), jako spłata rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, powstałych w 2019 r. powoduje, że w 2020 r. relacja z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest spełniona, choć ulega pogorszeniu, bowiem relacja łącznej kwoty spłat, przypadających w 2020 r. (lewa strona wzoru) wynosi 9,38 % wobec dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona) wynoszącego 11,91 %.

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

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Mirosław Cer