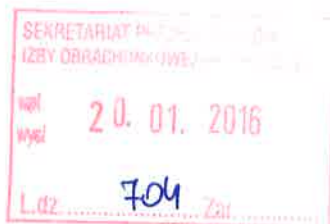


Wrocław, dnia 20 stycznia 2016 r.

P.WR.54.3.2016



**Pan
Robert Kropiwnicki
Poseł na Sejm RP**

**Biuro Poselskie
ul. Mickiewicza 21
59-220 Legnica**

Odpowiadając na pismo Pana Posła z dnia 4 stycznia 2015 r. dotyczące zamiaru realizacji przez Gminę Legnica zadania „Budowa Drogi Zbiorczej Południowej” z zastosowaniem płatności metodą forfaitingu (cesji wierzytelności) i zaliczenia tego zobowiązania do limitu dopuszczalnego zadłużenia, uprzejmie informuję, co następuje.

Przedstawiony przez Pana Posła problem dotyczy faktycznie dwóch zagadnień – zakresu przedmiotowego długu publicznego oraz mechanizmu ograniczającego rozmiary zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Zamknięty katalog tytułów dłużnych, składających się na normatywne pojęcie długu publicznego, określa art. 72 ustawy z dnia 27 września 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 88, z późn. zm.), zgodnie z którym, dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz wyłącznie wymagalnych zobowiązań, wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych oraz zobowiązań wymagalnych uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Sposób ustalania wartości tytułów dłużnych ustala art. 73 tej ustawy oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 57, poz. 366). Państwowym długiem publicznym, w rozumieniu art. 73 ustawy, jest wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, w tym gmin, ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Prawne pojęcie długu publicznego nie obejmuje zatem pełnej wartości wszystkich zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych (np. odsetek od zaciągniętych zobowiązań).

Na podstawie delegacji ustawowej (art. 72 ust. 2 ustawy) do określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaju zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności, Minister Finansów wydał 28 grudnia 2011 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767). Zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i wymienione rozporządzenie obejmuje tytuły dłużne zgodne z prawem wspólnotowym, rozszerzając ich katalog o „zobowiązania wymagalne”, co wynika z konieczności dostosowania kasowego ujęcia wydatków w polskim systemie prawa budżetowego do systemu memoriałowego funkcjonującego w Unii Europejskiej.

Według § 3 pkt 2 przedmiotowego rozporządzenia z 28 grudnia 2011 r., do kategorii kredytów i pożyczek, zalicza się - obok kredytów i pożyczek sensu stricto - także 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, jak również 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.

Odnosząc się do kategorii „kredyty i pożyczki”, rozporządzenie wskazuje rodzaj zobowiązań zaliczanych do tej kategorii poprzez wskazanie istoty zobowiązań. Dlatego też, przepisy rozporządzenia nakazują zaliczyć do tej kategorii nie tylko kredyt (zdefiniowany w prawie bankowym), czy pożyczkę (umowę) nazwaną w prawie cywilnym, ale także takiego rodzaju zobowiązania finansowe (umowy), które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu czy pożyczki. Właściwe jest zatem rozumienie pożyczki jako zobowiązania finansowego mającego charakter „pożyczkowy”. Jednocześnie w rozporządzeniu zostały wyliczone konkretne umowy, które bezsprzecznie mają taki charakter, co jest pomocne w interpretacji zobowiązań zaliczanych do długu publicznego (sprzedaż na raty, leasing finansowy). Należy jednak wziąć pod uwagę, że zobowiązania wynikające z umów nienazwanych, w tym o odroczonym terminie płatności, co do zasady nie są zaliczane do żadnej z kategorii tytułów dłużnych.

Wskazana przez Pana Posła umowa forfaitingu, jak również inne umowy zawierające konstrukcje prawne, polegające na odroczeniu płatności za wykonane usługi, dostawy czy roboty budowlane, nie mają swoich regulacji w polskim porządku prawnym - są umowami nienazwanymi. O tym, czy zobowiązanie wynikające z wymienionych umów stanowi tytuł dłużny zaliczany do długu publicznego, nie decyduje nazwa umowy, lecz jej treść. Do kategorii „kredyty i pożyczki” zaliczane są bowiem zobowiązania z umowy nienazwanej wówczas gdy: 1) umowa dotyczy finansowania usług, dostaw i robót budowlanych; 2) wywołuje skutki ekonomiczne podobne do pożyczki lub kredytu; 3) termin zapłaty jest dłuższy niż rok. Ocena w zakresie zaliczenia powyższych zobowiązań do długu gminy (jednostki samorządu terytorialnego) może być dokonana na podstawie konkretnego stanu faktycznego, w oparciu o analizę spełnienia przesłanek ekonomicznych i prawnych pozwalających na zaliczenie danej operacji finansowej do kategorii "pożyczka".

Odnosząc się natomiast do kwestii poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, uprzejmie informuję, że w obecnym stanie prawnym nie jest ustawowo ograniczona łączna (ogólna) kwota długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego. Od 1 stycznia 2014 roku ograniczenia ustawowe dotyczą jedynie dopuszczalnego poziomu spłaty długu w danym roku budżetowym. Ograniczenia te wynikają z art. 243 ustawy o finansach publicznych, który określa sposób obliczenia indywidualnego dla każdej jednostki samorządu terytorialnego dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Zgodnie z powołanym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może bowiem uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych (rozchody budżetu) wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek i dyskonta oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty, obliczony jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Reasumując, ocena czy zobowiązanie (forfaiting), które Gmina Legnica zamierza zaciągnąć w związku z „Budową Drogi Zbiorczej Południowej” zostanie zaliczone do długu Gminy może być dokonana na podstawie analizy treści umowy. W przypadku zaliczenia do długu Gminy powyższego zobowiązania, jego spłata nie stanowiłaby rozchodów budżetu (spłaty pożyczki), ale wydatek budżetu, - nie byłaby zatem uwzględniana przy obliczaniu wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Nie oznacza to jednak, całkowicie niekontrolowanego zaciągania tego typu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego. Spłata takich zobowiązań, w przypadku ich zaklasyfikowania

do wydatków bieżących, obniża indywidualny limit spłaty długu (wskaźnik), zmniejsza bowiem kwotę nadwyżki operacyjnej i tym samym zaciąganie zobowiązań spłacanych wydatkami bieżącymi ogranicza zaciąganie nowych zobowiązań spłacanych rozchodami budżetu (kredytów, pożyczek czy obligacji). Ponadto informacja o kwotach zaciągniętych zobowiązań (forfaiting) jest podawana w dokumentach finansowych jednostki samorządu terytorialnego (np. wieloletniej prognozie finansowej).

Jednocześnie informuję, że regionalne izby obrachunkowe zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - wydają opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego) w przypadku ubiegania się o kredyt lub pożyczkę, a także w przypadku zamiaru emisji papierów wartościowych, w celach o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 ustawy (których spłata i wykup są rozchodami budżetu w rozumieniu art. 6 ust 2 pkt 1 i 2 ustawy). Regionalne izby obrachunkowe nie wydają opinii o możliwości spłaty zobowiązań zaciąganych w celu finansowania zobowiązań z tytułu wykonania usług, dostaw czy robót budowlanych, których spłata stanowi wydatki budżetu.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), izby wydają również opinie o: projektach uchwał budżetowych, informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, sprawozdaniach z wykonania budżetu, wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium, projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, programach postępowań naprawczych. Na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych izby opiniują także możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu oraz prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego. Przy wydawaniu wymienionych opinii analizowane są również zaciągnięte zobowiązania spłacane wydatkami budżetu.

2 *Januszewski*

ZASTĘPCA PRZESŁA
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu
Marcel Głód

