



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 6 czerwca 2019 r.

WA-0280/45/2019

Pan

Tobiasz Wiesiołek

Wójt Gminy Szydłowo

W związku z wnioskiem z dnia 21 maja 2019 r. (doręczonym przy piśmie znak 3022.6.2019.Fn-I do Zespołu Zamiejscowego w Pile), dotyczącym zaciągnięcia długoterminowego kredytu konsolidacyjnego na sfinansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), uchwała budżetowa określa m.in.:

- łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (pkt 4),
- łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (pkt 5),
- limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 (pkt 6).

Wśród przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy) ustawa o finansach publicznych wyszczególnia m.in. wpływy pieniężne pochodzące z operacji finansowych o charakterze zwrotnym, w tym wpływy ze sprzedaży papierów wartościowych (w tym obligacji), spłaty pożyczek udzielonych ze środków publicznych oraz wpływy z otrzymanych pożyczek i kredytów. W rozchodach publicznych wskazuje zaś m.in. spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Przepis art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, co wynika z art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dopuszczenie w art. 91 ust. 1 ustawy zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych do wysokości limitu określonego w uchwale budżetowej stanowi ograniczenie w korzystaniu ze środków zwrotnych, polegające na obligatoryjnym ustaleniu ich limitu kwotowego w uchwale budżetowej i obejmuje zobowiązania zaciągane na wszystkie dopuszczalne ww. cele.

Decyzję o zaciągnięciu kredytu podejmuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej (art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych) lub w uchwale podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

W opinii tut. Izby, zaciągnięcie kredytu, niezależnie od tego, czy związane jest ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stanowi nowy tytuł dłużny, gdyż kreuje nowy stosunek kredytowy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a bankiem, a co za tym idzie, cel i wartość kredytu musi znajdować oparcie w wielkościach zaplanowanych w uchwale budżetowej – przychody z tego tytułu powinny zostać zatem ujęte w budżecie jednostki, podobnie jak rozchody z tytułu spłaty kredytu. Przy tym suma zaciągniętych zobowiązań zarówno z tytułu kredytów i pożyczek, jak i z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć limitu określonego w uchwale budżetowej.

Powyższe potwierdza orzecznictwo sądowe i administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 października 2015 r. sygn. akt I SA/Gl 949/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) uznał, że możliwość podjęcia uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań

zeterminowana jest wymogiem uprzedniego ujęcia w uchwale budżetowej przychodów z nim związanych. Kwotowy limit zobowiązań musi zostać określony w uchwale budżetowej już na etapie planowania budżetowego. Podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały o zaciągnięciu kredytu konsolidacyjnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w postaci kredytów, których wysokość nie została określona w uchwale budżetowej, stanowi istotne naruszenie prawa. Zbieżne stanowisko zostało także zaprezentowane w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14 oraz w Rzeszowie z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Rz 400/07.

Zaciągnięcie kredytu przez jednostkę samorządu terytorialnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań nie może zostać uznane za tzw. „operację na długi” przeprowadzoną poza budżetem. Skutkiem zaciągnięcia kredytu jest bowiem powstanie nowego tytułu dłużnego, zaciąganego na nowych warunkach, a nie zmiana jedynie warunków spłaty dotychczasowego zadłużenia. Stąd w opinii tut. Izby brak jest możliwości zaciągnięcia przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów w trybie pozabudżetowym.

Przy zaciąganiu zobowiązań z tytułu emitowanych papierów wartościowych oraz z tytułu kredytów i pożyczek na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są stosować zasady określone w art. 243 i 244 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 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,

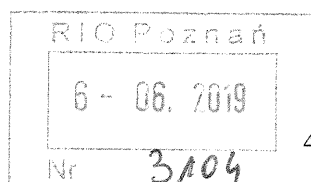
4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych (ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), wprowadzająca zmiany w art. 243 ustawy o finansach publicznych, dopuszcza od 1 stycznia 2019 r. w ust. 3b pkt 1 możliwość niezachowania wymogu określonego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w przypadku wcześniejszej spłaty zobowiązań środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania w sytuacji jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty.

Zgodnie z art. 243 ust. 5 ustawy o finansach publicznych ustalenie spełnienia warunku określonego w ust. 3b pkt 1 następuje na podstawie danych przedstawianych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przy czym, określając łączny koszt obsługi długu związany z danym zobowiązaniem, należy uwzględnić koszty, które jednostka jest obowiązana zapłacić, w szczególności odsetki, opłaty i prowizje.

Dodatkowo tut. Izba informuje, że w piśmie z dnia 22 kwietnia 2016 r. znak ST8.4761.2.2016, skierowanym do Prezesów Regionalnych Izb Obrachunkowych, Minister Finansów wskazał, że niezyskanie przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych przed zaciągnięciem takiego zobowiązania narusza przepisy dotyczące zaciągnięcia zobowiązania. W piśmie Ministra Finansów podkreślony został również uregulowany w art. 91 ustawy o finansach publicznych zakaz przekraczania kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącej sumę dopuszczalnych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy. Podano również, że przekroczenie limitu określonego w uchwale budżetowej wypełnia także znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, z późn. zm.).

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.



PREZES IZBY
Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

101