



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 85 95 710; fax: 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-0280/56/2019

[REDACTED]

W związku z emailem z dnia 15 maja 2019 r., w którym sformułowano wniosek o „sprecyzowanie odpowiedzi na pytanie zadane w oświadczeniu Pana Senatora Pana Andrzeja Misiółka odnośnie zobowiązań zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego w systemie ESCO”, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 13 pkt 11 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) Izba udziela wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych: jednostkom samorządu terytorialnego, związkom metropolitalnym, związkom międzygminnym, stowarzyszeniom gmin oraz stowarzyszeniom gmin i powiatów, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym, stowarzyszeniom powiatów, samorządowym jednostkom organizacyjnym, w tym samorządowym osobom prawnym, innym podmiotom, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa wielkopolskiego. Na stronach Izby www.poznan.rio.gov.pl zamieszczony został komunikat Prezesa Izby w sprawie udzielania przez tut. Izbę wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych wraz z wzorem wniosku o udzielenie wyjaśnienia.

Z przesłanego emaila wynika, że nie jest Pani podmiotem uprawnionym do występowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu o udzielenie wyjaśnień.

Niemniej jednak tut. Izba ogólnie wskazuje na przepisy prawa dotyczące zobowiązań zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo określania sposobu realizacji zadań, w tym przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, oraz źródeł ich finansowania. W ramach procesów zarządzania długiem samodzielnie rozstrzyga o wykorzystaniu określonych instrumentów finansowych, mając na uwadze wiele zróżnicowanych uwarunkowań prawnych i faktycznych. Jednym z nich jest relacja spłaty zobowiązań określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869; dalej jako „ufp”), która w przypadku zobowiązań zaciąganych po 1 stycznia 2019 r. obejmuje także dług spłacany wydatkami zaciągnięty na podstawie tzw. umów nienazwanych.

Zakres tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu jednostki samorządu terytorialnego, określa art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie.

W wyniku nowelizacji przepisów o finansach publicznych dokonanej na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) wzmocnione zostały mechanizmy prawne dotyczące kontroli poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Limitem spłaty zobowiązań objęte zostały – oprócz kredytów i pożyczek – wszystkie zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Dotyczy to wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ufp.

Rozporządzenie 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) szczegółowo określa poszczególne kategorie stanowiące tytuły dłużne, a w szczególności kategorię kredytów i pożyczek (§ 3 pkt 2 rozporządzenia). Do tytułów dłużnych odwołuje się również rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) określając m.in. obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. W szczególności, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, w części A sprawozdania Rb-Z należy wykazać zobowiązania według tytułów dłużnych. Tytuły te należy uznać za tożsame z tytułami dłużnymi wskazanymi w rozporządzeniu w sprawie tytułów dłużnych.

Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, do kategorii kredytów i pożyczek 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.

Za umowy nienazwane uznaje się zróżnicowane konstrukcje normatywne, których prawodawca nie określa na gruncie przepisów prawa cywilnego. Kryteria wyróżnienia dla tych umów to m.in. termin zapłaty (zobowiązania wieloletnie o terminie zapłaty dłuższym niż rok), związek z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych oraz podobieństwo skutków ekonomicznych do tych, które wywołują umowy kredytu lub pożyczki (m.in. spłata wieloletniego zobowiązania w ratach zgodnie z ustalonym harmonogramem spłat, z odsetkami lub bez odsetek).

Podkreślenia również wymaga to, że jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie podejmują decyzje dotyczące sposobu finansowania zadań publicznych kierując się zasadami określonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych (m.in. art. 44 ufp). Jednostki mogą korzystać z operacji finansowych w sposób zgodny z przepisami i gospodarny. Legalnym i możliwym źródłem finansowania zadań są m.in. długoterminowe zobowiązania spłacane ratalnie w okresie dłuższym niż rok. W przypadku oceny gospodarności dokonywanej przez jednostki samorządu terytorialnego istotne znaczenie ma rzetelność analizy warunków finansowania oraz skutków finansowych.

Współpraca jednostki samorządu terytorialnego z firmą oferującą usługi energetyczne w formule ESCO (Energy Service Company) oznacza zewnętrzną pomoc finansową. Firma taka inwestuje swoje środki finansowe wdrażając rozwiązania energooszczędne w JST (realizuje kontrakty wykonawcze i kompleksowe usługi, udzielając gwarancji uzyskania oszczędności). Dzięki wprowadzonym rozwiązaniom JST obniża koszty i zmniejsza wydatki (uzyskuje oszczędności). Zaoszczędzone środki JST przeznacza na spłatę wobec firmy zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięcia (wieloletnia i ratalna spłata zobowiązań w wysokości kosztów zrealizowanych przedsięwzięć energooszczędnych).

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie tut. Izby zobowiązanie zaciągnięte przez jednostkę samorządu terytorialnego w związku z modernizacją oświetlenia w formule ESCO, którego końcowa spłata będzie następować w terminie dłuższym niż 12 miesięcy, jest zobowiązaniem, które należy zaliczyć do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”.

Zauważyć przy tym należy, że o tym, czy konkretne długoterminowe zobowiązanie (o okresie spłaty dłuższym niż rok) wynikające z umowy jest czy nie jest zaliczane do kwoty długu, decyduje wyłącznie treść ekonomiczna tego zobowiązania. Jedynie całościowa analiza wszystkich postanowień umowy pozwala na stwierdzenie czy zobowiązanie z niej wynikające stanowi tytuł dłużny. Należy także zwrócić uwagę, że wszelkie oceny formułowane wyłącznie na podstawie uwag dotyczących poszczególnych elementów (zapisów) umowy mogą być niewystarczające, a przez to nieprawidłowe.

Odnosząc się do kwestii analizy podziału ryzyk, tut. Izba wskazuje, że ma ona znaczenie wyłącznie w przypadku zaliczania do długu publicznego umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym. Przedsięwzięcia w formule PPP muszą być realizowane z uwzględnieniem wymogów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834, z późn. zm.).

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

PREZES IZBY

