



# 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](mailto:poznan@rio.gov.pl)

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

Poznań, dnia 14 stycznia 2020 r.

WA-0280/93/2019/2020

Pani  
Danuta Froń  
Wójt Gminy Perzów

W związku z wnioskiem z dnia 6 grudnia 2019 r., doręczonym w dniu 17 grudnia 2019 r., w którym sformułowano wniosek dotyczący zaliczenia do tytułów dłużnych oraz ujęcia w załączniku nr 2 do WPF - „Wykaz przedsięwzięć do WPF” w wydatkach bieżących, umowy zawartej ze spółką ZZO Olszowa, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Z przedłożonego wniosku wynika, że Gmina Perzów zawarła umowę na świadczenie usług publicznych polegających na wykonaniu obowiązków służby publicznej dotyczących odbierania odpadów, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, utrzymania składowisk odpadów. Umowa ta została zawarta ze względu na realizację projektu modernizacji systemu gospodarki odpadami na terenach południowej Wielkopolski oraz części Powiatu Oleśnickiego. Projekt uzyskał dofinansowanie w ramach WRPO na lata 2007-2013. W związku z zabezpieczeniem realizacji projektu udziałowcy spółki zobowiązali się do oddawania odpadów komunalnych do ZZO Olszowa do roku 2039.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Perzów na lata 2020-2039 (uchwała Nr XI/80/2019 Rady Gminy Perzów z dnia 11 grudnia 2019 r.) w załączniku nr 2 „Wykaz przedsięwzięć do WPF” uwzględniono w wydatkach bieżących umowę zawartą ze spółką ZZO Olszowa na podstawie prognozy przychodów uzyskiwanych od udziałowców przez ZZO Olszowa Sp. z o.o.

Oceniając zasadność ujęcia przedstawionej powyżej umowy w wieloletniej prognozie finansowej wskazać należy, że w myśl art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.) w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- 1) nazwę i cel,
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,

- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach,
- 5) limit zobowiązań.

Zgodnie z art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych przedsięwzięciami są wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- 1) programami finansowymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3,
- 2) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Z powyższego wynika, że jedynym elementem definiującym przedsięwzięcia jest to, że są one realizowane i finansowane w okresie dłuższym niż rok budżetowy. Z przepisów art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych można wywieść, że zamiarem ustawodawcy było, aby jednostka samorządu terytorialnego w załącznikach do uchwalonych wieloletnich prognoz finansowych przedstawiała kompleksowe informacje o podjętych i planowanych przez siebie przedsięwzięciach wieloletnich. Nie ma w tym przypadku żadnego ograniczenia czy dane przedsięwzięcie wieloletnie rozpoczyna się, jest kontynuowane czy też kończy się w roku uchwalenia czy też zmiany wieloletniej prognozy finansowej.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, wieloletnie planowanie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, a obligatoryjnym elementem wieloletniej prognozy finansowej jest jej realistyczność. Warunek ten będzie spełniony, gdy taka prognoza będzie oparta na starannie i obiektywnie opracowanych kryteriach oraz przewidywaniach w zakresie zdarzeń, które mają i mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok. Zatem taka prognoza powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego (por. Ustawa o finansach publicznych: Komentarz L.Lipiec-Warzechy Wydawnictwo ABC 2011 r. i Komentarz Cezary Kosikowski wyd. 2 LexisNexis 2011 r.).

Jednocześnie wskazać należy na obowiązek określania przez jst, w zawartych umowach, wartości usług, co pozwala na ustalenie, czy zobowiązania wynikające z danej umowy mieszczą się w planach finansowych jednostki w okresie realizacji umowy. Stosownie bowiem do przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Z przedłożonego wniosku wynika, że Gmina Perzów zawarła ze spółką ZZO Olszowa umowę o terminie zapłaty dłuższym niż rok, a więc spełniony został podstawowy wymóg definiujący przedsięwzięcie WPF. Wskazane we wniosku zadanie należy zatem ująć w załączniku przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że gmina 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 o finansach publicznych, która w przypadku zobowiązań zaciąganych po 1 stycznia 2019 r. obejmuje także dług spłacany wydatkami zaciągnięty na podstawie tzw. umów nienazwanych.

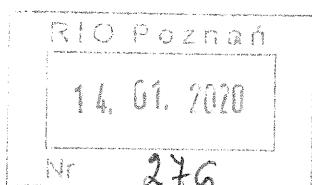
Zakres tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu jednostki samorządu terytorialnego, określa art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie.

W wyniku nowelizacji przepisów ustawy 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 ustawy o finansach publicznych.

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.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej regulacje prawne oraz treść zawartej umowy, gmina winna dokonać analizy, czy zobowiązanie wynikające z tej umowy, jest zobowiązaniem, które należy zaliczyć do określonego tytułu dłużnego.

Podkreślić należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy. Samodzielność gminy w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej polega na tym, że organy gminy - w granicach obowiązującego prawa - są suwerenne w podejmowaniu decyzji.



PREZES IZBY  
*Grażyna Wróblewska*  
Grażyna Wróblewska