

P.K. Duda
Prz. podzi. ul. Kabeł
3

RIORI 07.13.2019



**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016, poz. 561)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- ☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
(w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)

B.2. NAZWA PEŁNA

Gmina Szprotawa

B.3. ADRES SIEDZIBY

**ul. Rynek 45
67-300 Szprotawa**

C. ZAKRES WNIOSKU

C1. PRZEDMIOT WNIOSKU

- ☐ zaistniały stan faktyczny ☒ zdarzenie przyszłe

C.2. RODZAJ SPRAWY

Dotyczy zasad ustalania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i kwalifikowalności zobowiązań jako długu jednostki

**C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH
PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA**

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.)

D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU

**FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO
(ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))**

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Zwracam się z uprzejmą prośbą o informację na temat stanowiska Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w zakresie przyjmowanych zasad określania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz kalkulacji wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zapytanie dotyczy kwalifikowalności/ nie – kwalifikowalności zobowiązań jednostki samorządowej z tytułu umowy sprzedaży udziałów w spółce prawa handlowego z udziałem Gminy przy następujących założeniach:

1. Jednostka samorządu terytorialnego („JST”) rozważa powołanie spółki prawa handlowego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z kapitałem zakładowym w wysokości do 300.000 zł („Spółka”). Spółka będzie wykonywała działalność, polegającą w szczególności na:
 - obrocie nieruchomościami wchodzącymi obecnie do zasobów mienia komunalnego, w postaci działek usytuowanych w specjalnej strefie ekonomicznej JST (SSE), z opcją ich uzbrojenia i dalszej odsprzedaży inwestorom,
 - pozyskiwaniu inwestorów do SSE,
 - budowie instalacji fotowoltaicznej – celem wytwarzania energii OZE, która mogłaby między innymi zasilać obiekty użyteczności publicznej,
 - realizacji budownictwa mieszkaniowego, tak socjalnego i komunalnego na potrzeby mieszkańców Gminy, jak i komercyjnego.
2. Z uwagi na potrzeby kapitałowe związane z planami Spółki, których nie można zrealizować z budżetu Gminy, rozważany jest wariant polegający na pozyskaniu zewnętrznego inwestora, który gotówkowo obejmie nowoutworzone udziały w Spółce do wysokości pozwalającej na realizację inwestycji. Wybór inwestora zostanie dokonany w ramach postępowania konkursowego przez powołaną w tym celu komisję z udziałem przedstawicieli Gminy.
3. Pozytywny przebieg konkursu (wyłonienie inwestora) w rezultacie doprowadzi do objęcia przez niego udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki oraz wniesienia wkładu pieniężnego do majątku Spółki a tym samym podwyższenia kapitału zakładowego Spółki. Inwestor, z chwilą rejestracji nowych udziałów, stanie się współnikiem większościowym w Spółce.
4. Dla zachowania kontroli nad działalnością Spółki i prawidłową realizacją zamierzeń inwestycyjnych, Gmina jest zainteresowana posiadaniem pakietu kontrolnego udziałów Spółki i w związku z tym nabyciem od inwestora udziałów w Spółce. Zakłada się, że podstawą nabycia udziałów byłyby umowy sprzedaży wyodrębnionych pakietów udziałów Spółki z jednorazową odpłatnością z tego tytułu w wysokości określonej w danej umowie sprzedaży, przypadającą do uregulowania przez Gminę (nabywcę) w dacie przyszłej (od 2 do 15 lat).
5. Wydatki związane z zakupem udziałów od inwestora zostałyby wprowadzone do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy w załączniku nr 1 i 2 do WPF, jako wydatki majątkowe przyszłych okresów oraz wieloletnie przedsięwzięcie.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Uwzględniając przedstawione założenia, uprzejmie prosimy o informację czy zobowiązania JST wynikające z umów sprzedaży udziałów spółki prawa handlowego, powinny być:

- a. kwalifikowane przez daną JST jako dług ?
- b. uwzględniane przy uchwalaniu uchwały budżetowej i WPF jako mające wpływ na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Zdaniem Wnioskodawcy odpowiedź na wskazane kwestie jest negatywna. Zgodnie z art.124 ust.4 ustawy o finansach publicznych wydatki majątkowe obejmują m.in. wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, zaś zgodnie z art. 236 ust.4 pkt 2 tejże ustawy w planie wydatków majątkowych ujmuje się wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów, natomiast zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w

sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.) wydatki te jako majątkowe, oznaczone są w paragrafie 601.

Ponadto, umowa stanowiąca podstawę dla poniesienia wydatku jest umową nazwaną (umowa sprzedaży – kodeks cywilny) zaś płatność z tytułu ceny ma charakter świadczenia jednorazowego przysługującego sprzedającemu w dacie przyszłej. Przed zawarciem umowy sprzedaży udziałów pomiędzy Gminą a inwestorem, nie występują żadne przepływy pieniężne. W szczególności nie występują żadne przepływy pieniężne o charakterze zwrotnym.

Biorąc pod uwagę zapewnienie bezpieczeństwa prawnego rozpatrywanych rozwiązań, uprzejmie prosimy o stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej na temat prawidłowości przyjętej interpretacji w powyższym zakresie.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Opinia prawna z dnia 11.03.2019 r. Kancelarii Skibiński z Zielonej Góry

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
01. 04. 2019	Mirosław Gąsik	BURMISTRZ Mirosław Gąsik



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, 2019-04- 28

RIO.II.071.3.2019

Szanowny Pan

Mirosław Gąsik

Burmistrz Miasta i Gminy Szprotawa

W odpowiedzi na wniosek z dnia 02 kwietnia 2019 r. o udzielenie wyjaśnień w sprawach z zakresu stosowania przepisów o finansach publicznych dotyczący zasad określenia poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz wskaźnika określonego w art. 243 ustawy dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) zadłużenia wyjaśniam, co następuje:

Z opisanego we wniosku stanu faktycznego wynika, że Gmina rozważa powołanie spółki prawa handlowego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z kapitałem zakładowym w wysokości 300 000 zł. Spółka będzie wykonywała działalność, polegającą w szczególności na obrocie nieruchomościami wchodzącymi obecnie do zasobów mienia komunalnego, w postaci działek usytuowanych w specjalnej strefie ekonomicznej JST, z opcją ich uzbrojenia i dalszej odsprzedaży inwestorom, na pozyskiwaniu inwestorów do specjalnej strefy ekonomicznej oraz na realizacji budownictwa mieszkaniowego, tak socjalnego i komunalnego na potrzeby mieszkańców Gminy, jak i komercyjnego. W tym celu Gmina zamierza pozyskać zewnętrznego inwestora, który za wnoszony wkład pieniężny obejmie nowoutworzone udziały w spółce do wysokości pozwalającej na realizację inwestycji. Ostateczny wybór inwestora zostanie dokonany w ramach postępowania konkursowego przez powołaną w tym celu komisję z udziałem przedstawicieli Gminy. Wyłonienie inwestora doprowadzi do objęcia przez niego udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki oraz wniesienia wkładu pieniężnego do majątku spółki, i tym samym do podwyższenia kapitału zakładowego spółki. W chwili rejestracji nowych udziałów inwestor

stanie się współnikiem większościowym w spółce. Dla zachowania kontroli nad działalnością spółki i prawidłową realizacją zamierzeń inwestycyjnych, Gmina jest zainteresowana posiadaniem pakietu kontrolnego udziałów spółki i w związku z tym nabyciem od inwestora udziałów w spółce.

Jednocześnie wskazano we wniosku, że podstawą do nabycia udziałów będą umowy sprzedaży wyodrębnionych pakietów udziałów spółki z jednorazową odpłatnością z tego tytułu w wysokości określonej w danej umowie sprzedaży, przypadającą do uregulowania przez Gminę (nabywcę) w dacie przyszłej – od 2 do 15 lat.

Z brzmienia przepisów art. 72 ust.1a ustawy o finansach publicznych wynika, że tytułu dłużne wymienione w art. 72 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przejętych depozytów. Natomiast 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) określa, że do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się zobowiązania z tytułu umów, które nie są umowami kredytu ani umowami pożyczki, jednak ich skutek ekonomiczny zbliżony jest do zobowiązań kredytowych czy pożyczkowych. Do nich zaliczane są m.in. umowy:

- o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- umowy sprzedaży, w których cena płatna jest w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok , związane z finansowaniem usług, dostaw i robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Reasumując, przyjmując wyżej przedstawione założenia i informacje przekazane przez Gminę, wskazać należy, że w opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze nie ma wystarczających przesłanek, żeby umowy objęte przedstawioną formułą prawną zaliczyć do kategorii tytułów dłużnych.

Podkreślić jednak należy, że o włączeniu do długu publicznego zobowiązań wynikających z określonej umowy decydują poszczególne zapisy w niej zawarte. W powyższym kontekście należy zastrzec, że każdorazowo istotną i podstawową kwestią jest wnikliwa analiza umowy inwestycyjnej zawartej przez Gminę, spółkę i inwestora, szczególnie pod względem jej treści i skutków ekonomicznych, bez względu na nazwę i formę umowy.

Zgodnie z art. 124 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego zalicza się do wydatków majątkowych, które nie są uwzględniane przy ustalaniu relacji, o których mowa w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Poza tym należy podzielić stanowisko Wnioskodawcy, że wydatki związane z zakupem udziałów od inwestora powinny zostać ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy oraz w Wykazie przedsięwzięć wieloletnich, stanowiących załączniki do uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa.

Niemniej podkreślić należy, że Gmina podpisując umowy mające skutki finansowe obciążające kolejne lata budżetowe – w każdej sytuacji – powinna mieć na uwadze swoją sytuację finansową, w tym zdolność do terminowej spłaty kolejnych zobowiązań bez uszczerbku dla zachowania płynności finansowej i realizacji obligatoryjnych zadań publicznych.

Stanowisko prezentowane w udzielonej odpowiedzi nie jest prawnie wiążące, lecz stanowi jedynie prezentację poglądu Izby, w sprawie objętej zapytaniem. Niniejsza odpowiedź nie stanowi również wykładni obowiązujących przepisów prawa w zakresie objętym zapytaniem.

PREZES IZBY
Ryszard Zajączkowski