



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP.0441/113/33/1/2021

Gdańsk, dnia 21 lipca 2021 r.

**Pan
Tadeusz Błędzki
Zastępca Prezydenta Miasta
Starogard Gdański
ds. Techniczno - Inwestycyjnych
ul. Gdańska 6
83-200 Starogard Gdański**

Szanowny Panie Prezydencie,

wnioskiem doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 2 lipca 2021 r., zwrócił się Pan z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie problematyki związanej z wykazywaniem jako tytuł dłużny hipoteki kaucyjnej ustanowionej na nieruchomości gminy w celu zabezpieczenia kredytu udzielonego spółce gminnej.

We wstępie należy podkreślić, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie <http://www.gdansk.rio.gov.pl/> (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może również dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy.

Odnosząc się do treści ww. wniosku z przykrością stwierdzam, że nie spełnia on ww. wymogów, jakie zostały przewidziane dla wniosków o udzielenie wyjaśnień w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, w związku z tym, że przedmiotem wniosku nie może być pytanie o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy, a takie cechy posiada przedłożone zapytanie. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku nie jest bowiem uprawniona do wydawania opinii prawnych w indywidualnych sprawach i problemach wnioskującego, lecz jedynie do ogólnych interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.

Z uwagi na powyższe Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zmuszona jest do odmowy udzielenia szczegółowej odpowiedzi na złożone zapytanie.

Odnosząc się jednak w sposób ogólny do poruszanej w niniejszym piśmie problematyki, pragnę zwrócić uwagę na następujące aspekty prawne.

Z powyższego punktu widzenia istotne znaczenie ma art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 305). Z jego treści wynika, że:

Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;*
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;*
- 3) przyjętych depozytów;*
- 4) wymagalnych zobowiązań:*
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,*
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.*

Z kolei, w § 3 rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2011 r. Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767) m.in. postanowiono, że:

Tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, sklasyfikowane zgodnie z § 2 pkt 1, dzielą się na:

- 1) papiery wartościowe, inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, (...),*
- 2) kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii 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, (...),*
- 3) przyjęte depozyty, rozumiane jako zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki, (...)*
- 4) zobowiązania wymagalne, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rozumiane jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone.*

W ocenie tut. Izby kwota zabezpieczenia hipotecznego (stanowiąca prawne zabezpieczenie spłaty zobowiązania) nie wpisuje się w żadną z ww. kategorii tytułów dłużnych. W szczególności nie można zakwalifikować tego rodzaju zabezpieczenia spłaty kredytu do szerokiej kategorii oznaczonej jako - kredyty i pożyczki. W konsekwencji należy uznać, że obciążenie hipoteczne nie jest komponentem długu publicznego. Na poparcie powyższego stanowiska można wskazać stanowisko zawarte w piśmie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 2 maja 2015 r. (znak NA.III-0221-16/2015); źródło: bip.rio.opole.pl, wyrażone w kontekście ustanowienia zastawu rejestrowego na udziałach gminy w spółce komunalnej. Stwierdzono tamże, że zastaw rejestrowy ustanowiony przez gminę na udziałach w spółce należącej do gminy nie spełnia kryterium tytułu dłużnego. Jakkolwiek stanowisko to dotyczy zastawu rejestrowego, to może służyć do argumentowania w zakresie hipoteki, bowiem obie wymienione formy zabezpieczenia spłaty zobowiązań są tzw. zabezpieczeniami rzeczowymi, czyli dotyczą rzeczy (przedmiotu zabezpieczenia) w znaczeniu materialnym.

W pozostałym zakresie tut. Izba wskazuje, że nie ma podstaw do tego, aby utożsamiać kwotę zabezpieczenia hipotecznego kredytu z wydatkami wykazywanymi z tytułu poręczeń i gwarancji. Przede wszystkim na uwagę zasługuje fakt, że poręczenia i gwarancje są odrębnymi stosunkami prawnymi od hipoteki. Ponadto, na występowanie tego zróżnicowania wskazuje

również konstrukcja wybranych regulacji prawnych ww. ustawy o finansach publicznych. Przykładowo, w art. 212 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy postanowiono, że:

1. Uchwała budżetowa określa:

7) kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego;

Z kolei, w art. 236 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy stwierdzono, że:

3. W planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na:

3) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym.

Systemowa analiza ww. aspektów prawnych związanych z prawnymi zabezpieczeniami spłaty zobowiązań prowadzi więc do wniosku, że wspomnianego zabezpieczenia hipotecznego kredytu nie można wykazywać w wydatkach budżetowych w pozycji: wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji.

Uzupełniając tutaj Izba wskazuje, że opisane zabezpieczenie hipoteczne spłaty kredytu udzielonego spółce gminnej powinno zostać zaewidencjonowane na właściwym koncie pozabilansowym, służącym do ujmowania zobowiązań warunkowych.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Jednocześnie uprzejmie proszę o zastosowanie się do wymogów dotyczących składania kolejnych wniosków, które określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie <http://www.gdansk.rio.gov.pl/> (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Z poważaniem

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Luiza
Budner - Iwanicka RIO w
Gdańsku
Data: 2021.07.21 09:33:05 CEST

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.