



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W GDAŃSKU**

RP.0441/16/30/1/2022

Gdańsk, dnia 28 czerwca 2022 r.

**Pan  
Przemysław Biesek - Talewski  
Burmistrz Miasta Czerska  
ul. Kościuszki 27  
89-650 Czersk**

*Szanowny Panie Burmistrzu,*

wnioskiem doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 17 czerwca 2022 r., zwrócił się Pan z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie problematyki związanej z umową o poprawę efektywności energetycznej w kontekście kwalifikowania jej jako tytuł dłużny i ujmowania jako przedsięwzięcie w wieloletniej prognozie finansowej.

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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) 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 wyjaśnienia 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 wraz z załącznikiem w postaci projektu umowy na wykonania usług oświetlenia na terenie administrowanym przez gminę. 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.

W pierwszej kolejności na uwagę zasługują przepisy zawarte w art. 72 ust. 1-1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Wynika z ich treści m.in., 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.

Ponadto, tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, 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 przyjętych depozytów.

Jednocześnie należy zauważyć, że w zakresie tytułów dłużnych identyfikowalnych jako stosunki prawne wywołujące skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, pewną wskazówkę zawierają przepisy rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2011 r. Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 98, poz. 1767 z późn. zm.). Zgodnie z § 3 pkt 2 ww. aktu prawnego, do kategorii kredytów i pożyczek zaliczono również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz **umowy o poprawę efektywności energetycznej, które mają wpływ na poziom długu publicznego**, dłużne 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.

Z analizy ww. zapisów wynika więc, że, w kontekście kwalifikowania jako tytuł dłużny znaczenie ma nie tylko formalne występowanie umowy o poprawę efektywności energetycznej ale dodatkowo jej postanowienia muszą wpływać na poziom długu publicznego. Kwestią ocenną jest występowanie tej ostatniej przesłanki, aczkolwiek, w ocenie tut. Izby, w tym zakresie punktem odniesienia winien być zasadniczo ciężar ryzyka wykonawczo - organizacyjnego danej transakcji (nie chodzi o ciężar finansowy), który może spoczywać w różnym stopniu na stronach umowy.

W sytuacji, gdy tenże ciężar spoczywa w przeważającym stopniu na wykonawcy, to tym samym umowa nie wpływa na poziom długu publicznego zamawiającego. Natomiast w sytuacji, gdy taki ciężar jest po stronie zamawiającego bądź w równym stopniu obciąża obie strony transakcji, wówczas istnieją podstawy do kwalifikowania umowy jako wpływającej na poziom długu publicznego. Jednakże ocena prawna spełnienia przesłanki występowania tytułu dłużnego należy do jednostki samorządu terytorialnego, która posiada wszelkie informacje umożliwiające wspomnianą ocenę. Nadto, każdy przypadek jest inny i wymaga odrębnej, indywidualnej oceny prawnej, stąd nie sposób zająć jednoznacznego stanowiska.

Odnosząc się z kolei do aspektu wykazywania ww. umów w wieloletniej prognozie finansowej należy zwrócić uwagę na przepisy art. 226 ust. 3 i 4 ww. ustawy. Z ich konstrukcji wynika bowiem, że tylko zadania o statusie - przedsięwzięcia - mogą być wykazywane w załączniku dotyczącym przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej. W ocenie tut. Izby nie sposób jednak uznać, że do tej kategorii należą wspomniane umowy o poprawę efektywności energetycznej. Są one bowiem stosunkami cywilnoprawnymi związanymi ze specyficzną formą współpracy, w ramach której zadanie w znaczeniu wykonawczo - organizacyjnym jest realizowane przez wykonawcę z wykorzystaniem jego majątku. Taka sekwencja czynności nie spełnia, w ocenie tut. Izby, przesłanek do kwalifikowania ich jako przedsięwzięcie.

Mając na uwadze powyższe argumenty prawne poddaję Panu pod rozagę przeprowadzenie samodzielnej i indywidualnej oceny przedstawionej we wniosku problematyki – w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego.

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

Uprzejmie proszę również o zastosowanie się do wymogów dotyczących składania kolejnych wniosków – zgodnie z informacją zamieszczoną na wstępie niniejszego pisma.

Roman  
Fandrejewski

 Elektronicznie podpisany przez  
Roman Fandrejewski  
Data: 2022.06.28 12:45:06 +02'00'

*Z poważaniem*

**Roman Fandrejewski**

Zastępca Prezesa  
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.