

Wrocław, dnia 9 sierpnia 2019 r.



P.WR.54.35.2019

**Pani
Elżbieta Berezowska
Skarbnik
Województwa Dolnośląskiego
Wybrzeże Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław**

W dniu 9 lipca 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął Pani wniosek o udzielenie wyjaśnień w sprawie dotyczącej stosowania przepisów o finansach publicznych.

W ocenie Izby istota sprawy przedstawionej we wniosku sprowadza się do ustalenia, czy zobowiązanie Województwa Dolnośląskiego do dokapitalizowania spółki, w przypadku, gdy spółka nie będzie miała środków na sfinansowanie rat kapitałowych zaciągniętego kredytu (wyrażone w umowie lub oświadczeniu złożonym przez Województwo) należy do innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umów kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 72 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), dalej – „u.f.p.” i §3 pkt 2 rozporządzenia 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).

Z wniosku wynika, że zobowiązanie Województwa będzie obejmowało dokapitalizowanie spółki zgodnie z przyjętym harmonogramem spłat kredytu, w przypadku, gdy spółka nie będzie miała środków na sfinansowanie rat kapitałowych. W umowie (potencjalnie) zawarte zostaną zapisy dotyczące dodatkowego zabezpieczenia przykładowo polegające na ustanowieniu przekazu na rzecz banku.

Z art. 72 ust. 1a u.f.p. wynika, że tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 tego przepisu, 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.

Z §3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego wynika natomiast, że tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego obejmują m. in. 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.

W ocenie Izby zobowiązanie, o którym mowa we wniosku stanowi tytuł dłużny w rozumieniu powołanych przepisów. Zobowiązanie takie powinno zatem zostać zaliczone do kwoty długu i uwzględnione przy obliczaniu relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. w przypadku jego zaciągnięcia po dniu 1 stycznia 2019 r. Przedstawiony we wniosku sposób finansowania należy bowiem ocenić jako konstrukcję montażu finansowego, którego celem podstawowym jest wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na sfinansowanie zadań Województwa, a w istocie zaciągnięcie zobowiązania o cechach ekonomicznych pożyczki, na sfinansowanie realizacji zadań w okresie dłuższym niż rok.

Umowy wsparcia należy oceniać przez pryzmat rzeczywistego zamiaru stron, którym w tym

przypadku nie jest jedynie dokapitalizowanie spółki, ale przede wszystkim pozyskanie przychodów zwrotnych na realizację zadań powierzonych spółce. Przyjęcie koncepcji realizacji zadań w drodze przekazania ich do realizacji spółce w oparciu o konstrukcję umów wsparcia rodzi odpowiedzialność Województwa za spłatę długu zaciągniętego przez spółkę. Każda umowa lub konstrukcja prawna powinna zostać zakwalifikowana jako tytuł dłużny, jeżeli jej ocena funkcjonalna prowadzi do wniosku, że wywołuje ona skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umowy pożyczki.

W sprawie nie można również pominąć stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 13 stycznia 2016 r. (sygn. akt II CSK 186/15): „*Przyjęcie przekazu jest jednostronną czynnością zobowiązującą przekazanego. Skutkiem prawnym oświadczenia przekazanego złożonego wobec odbiorcy jest powstanie jego obowiązku spełnienia świadczenia na rzecz odbiorcy i odpowiadającego mu roszczenia odbiorcy, a więc powstanie nowego zobowiązania o charakterze abstrakcyjnym, niezależnego od stosunku kauzalnego wiążącego przekazanego z przekazującym czy przekazującego z odbiorcą. Kolejnym skutkiem prawnym przyjęcia przekazu w stosunkach kauzalnych jest to, że w przypadku przekazu w dług przekazany ma po przyjęciu dwóch wierzycieli (w stosunku pokrycia i stosunku zapłaty), a odbiorca dwóch dłużników (w stosunku waluty i stosunku zapłaty). Powstają w stosunku do przekazanego zatem dwie wierzytelności - kauzalna i abstrakcyjna.*”.

Podkreślić należy, że przepisy ustawy o finansach publicznych zawierają regulacje mające zapobiegać nadmiernemu, groźnemu z punktu widzenia możliwości realizacji przypisanej danej jednostce samorządu terytorialnego zadani publicznym, zadłużaniu się. Mają one charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących.

Przedstawiając powyższe informuję, że jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a wyjaśnienia Izby nie są wiążące dla wnioskującego o ich udzielenie, jak i innych organów.

A. Jankowski

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu
Lucyna Hanus