

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 2012, poz. 1113 z późn. zm.)										
A. ADRESAT WNIOSKU										
Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofs 10, 90-431 Łódź										
B. DANE WNIOSKODAWCY										
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE										
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)										
<table border="0"> <tr> <td>☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego</td> <td>☐ 2. związek międzygminny</td> </tr> <tr> <td>☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów</td> <td>☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów</td> </tr> <tr> <td>☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjna</td> <td>☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst</td> </tr> <tr> <td>(w tym samorządowe osoby prawne)</td> <td>(w zakresie wykorzystania przyznaných dotacji)</td> </tr> </table>			☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego	☐ 2. związek międzygminny	☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów	☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów	☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjna	☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst	(w tym samorządowe osoby prawne)	(w zakresie wykorzystania przyznaných dotacji)
☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego	☐ 2. związek międzygminny									
☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów	☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów									
☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjna	☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst									
(w tym samorządowe osoby prawne)	(w zakresie wykorzystania przyznaných dotacji)									
Nazwa pełna Gmina Miasto Łódź										
B.2. ADRES SIEDZIBY										
Powiat Łódź	Gmina Łódź	Miejscowość Łódź								
Ulica Piotrkowska	Nr domu 104	Nr lokalu								
Kod pocztowy 90-926	Pocztą Łódź									
B.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.72 ust. 1, 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zmianami) w powiązaniu 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 (Dz.U. 2011 Nr 298 poz. 1767) oraz art. 243 ust. 1, a w szczególności pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zmianami).										
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))										
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych).										
Gmina Miasto Łódź ("Gmina" lub "Miasto", lub "Wnioskodawca") planuje udzielić zamówienia publicznego na zagospodarowanie i odbiór odpadów komunalnych, a dążąc do minimalizacji kosztów realizacji tego zadania planuje powierzyć na okres 21-letni to zadanie spółce miejskiej										

(w której Gmina posiada 100% udziałów) ("**Spółka**"). Planowana Umowa o świadczenie usługi publicznej ("**Umowa**"), której projekt stanowi załącznik do niniejszego wniosku ("**Projekt Umowy**"), zakłada wypłatę przez Gminę na rzecz Spółki w całym okresie obowiązywania Umowy, określonej kwoty rekompensaty rocznej ustalonej na podstawie planu finansowego oraz mechanizmu ustalania rekompensaty opisanego w Umowie, zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości w gminach (Dz. U 2021, poz. 888 z późn. zm.) oraz Decyzją z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L2012/7)). Ustalona kwota rekompensaty będzie pokrywać koszty świadczenia przedmiotowych usług. Od strony Miasta kwota ta znajdzie odzwierciedlenie w wykazie przedsięwzięć Wieloletniej Prognozy Finansowej jako wynagrodzenie w ramach udzielonego zamówienia publicznego na usługę.

W okresie obowiązywania Umowy, w celu ciągłej poprawy jakości świadczonych Usług, Spółka planuje przeprowadzenie w latach 2021-2023 prac modernizacyjnych i rozwojowych, w tym rozbudowy sortowni odpadów wraz z instalacją do produkcji RDF. Prace modernizacyjno-inwestycyjne prowadzone w okresie obowiązywania Umowy będą finansowane ze środków własnych Spółki, a także przy udziale finansowania zewnętrznego (leasing, kredyt, obligacje, pożyczka, dotacja). Udzielenie przez Miasto zamówienia publicznego na Usługę Spółce pozwoli Miastu na zwiększenie kontroli nad ceną odpadów komunalnych i unikanie w przyszłości zwiększenia wydatków na ten cel. Jednym z elementów cenotwórczych dla ceny jednostkowej 1 Mg zagospodarowanych odpadów będzie koszt wytworzenia i utrzymania ww. infrastruktury niezbędnej dla zapewnienia realizacji zamówionych usług w standardzie i według jakości zgodnej z zamówieniem. Koszt ten będzie jednym z elementów kalkulacji rekompensaty (pkt. 11, Załącznik nr 1 i Załącznik nr 3 do Umowy).

Oprócz wynagrodzenia za świadczone usługi w postaci rekompensaty, w Umowie uregulowano rozliczenie poniesionych nakładów oraz zwrotu przez Spółkę przysporzeń ze środków publicznych (pkt 18.6, 18.7, 18.8 Umowy), w przypadku ewentualnego rozwiązania Umowy.

Należy też wskazać, że opisane powyżej ewentualne rozwiązanie umowy jest sytuacją hipotetyczną, co do której nie ma pewności, że w ogóle będzie miała miejsce. Sytuacja taka może nastąpić jedynie w określonych okolicznościach, których wystąpienia nie sposób zakładać w momencie udzielania zamówienia publicznego na Usługę. Należy wręcz przyjąć, że okoliczności przedwczesnego rozwiązania Umowy umożliwiające rozliczenie nakładów nie wystąpią, gdyż byłyby sprzeczne z celem zawarcia Umowy, tj. zapewnieniem ciągłości świadczenia usług zagospodarowania odpadów komunalnych w Mieście.

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

Czy zobowiązania Gminy, które będą wynikać z Umowy (do zapłaty rekompensaty i ewentualnego, hipotetycznego rozliczenia nakładów), stanowią tytuł dłużny Gminy, z którego zobowiązania zaliczane są do państwowego długu publicznego w rozumieniu art. 72 ust. 1 i 1a ustawy o finansach publicznych oraz czy zobowiązania Gminy z Umowy powinny być uwzględnione we wskaźnikach zadłużenia, o których mowa w art. 243 ust. 1, w szczególności w pkt 4 przywołanej ustawy?

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

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

Zdaniem Wnioskodawcy Umowa nie stanowi dla Miasta tytułu dłużnego, nie jest też udzieloną gwarancją czy poręczeniem, a także inną umową nienazwaną o podobnych skutkach co kredyt i pożyczka.

Niekwestionowana jest wykładnia długu publicznego jako: zaciągniętych przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań pochodzących ze ściśle określonych źródeł.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ("UFP") od 1 stycznia 2019 r. katalog tytułów dłużnych tworzą między innymi: zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz zobowiązania finansowe wynikające z innych stosunków prawnych, wywołujące skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umów kredytów i pożyczek.

Stosownie zaś do § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego ("**Rozporządzenie MF**") zobowiązania wynikające z innych stosunków prawnych zaliczane do kredytów i pożyczek to między innymi: umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umów kredytów i pożyczek; z wyłączeniem papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona i depozytów.

Objęta opiniowaniem Umowa nie jest tytułem podlegającym klasyfikacji do którejkolwiek z ww. kategorii:

- 1) (ad. art. 72 ust. 1a UFP) **Skutki ekonomiczne Umowy** są zgoła inne niż w przypadku kredytu czy pożyczki. W Umowie nie ma przede wszystkim obowiązku zwrotu świadczenia. Świadczeniem Spółki jest usługa w ogólnym interesie gospodarczym szczegółowo opisana w Umowie, a świadczeniem Miasta – wynagrodzenie za tę usługę w wysokości, która ma zrekompensować Spółce koszty poniesione przez Spółkę w związku ze świadczeniem zamówionej usługi. Jedynymi beneficjentami Umowy są Miasto i Spółka.
- 2) (ad. § 3 pkt 2 Rozporządzenia MF):
 - a. **Umowa nie jest umową "nienazwaną"** – jest opisana m.in. w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej;
 - b. **Umowa nie przewiduje dłuższego niż rok** terminu zapłaty za usługi (Umowa przewiduje comiesięczne rozliczanie usług).
 - c. Tytuły dłużne z § 3 pkt 2 Rozporządzenia MF dzielą się na tytuły o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie (Umowa nie spełnia tego kryterium z uwagi na miesięczne terminy płatności wynagrodzenia) oraz długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok (również Umowa nie spełnia tego kryterium).

Umowa zawiera, co prawda, opis **przypadku potencjalnego jej rozwiązania oraz uregulowania rozliczeń**, ale także, co należy podkreślić, wskazuje źródło na pokrycie wydatków, którym są środki zagwarantowane w budżecie miasta oraz w WPF, przewidziane w całym okresie obowiązywania Umowy. Zapisany w Umowie mechanizm rozliczenia nakładów ma charakter hipotetyczny. Jest to zobowiązanie przyszłe, niepewne, którego kwota nie jest znana. W sytuacji prawidłowej realizacji usług przez Spółkę zgodnie z Umową, świadczenie z tytułu rozliczenia nigdy nie będzie należne. Należy też podkreślić, że rozliczenie nakładów będzie mogło nastąpić po podjęciu przez Radę Miejską w Łodzi lub odpowiednie organy Zamawiającego stosownych aktów

normatywnych dotyczących poniesienia tych wydatków w danym roku (lub w danych latach) obowiązywania Umowy. Takie zobowiązanie nie wypełnia znamion żadnego ze znanych w prawie tytułów dłużnych.

Umowa **nie podlega uwzględnieniu we wskaźniku zadłużenia z art. 243 ust. 1 UFP**, jako że nie jest udzieloną gwarancją czy poręczeniem, ani innym tytułem dłużnym.

Załącznik nr 1: Projekt Umowy

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
12.01.2021r	Skarbnik Miasta Łodzi Krzysztof Mączkowski	SKARBNIK MIASTA ŁODZI Krzysztof Mączkowski

MŁ



Łódź, 8 września 2021 r.

WA 4120 – 21/2021-w

Pan
Krzysztof Mączkowski
Skarbnik Miasta Łodzi

Urząd Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

W odpowiedzi na pismo Pana Skarbnika, dotyczące wyjaśnienia stosowania art. 72 ust. 1 i 1a ustawy o finansach publicznych w zw. 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 oraz art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – uprzejmie informuję, że w przedmiotowej sprawie Izba podziela stanowisko Miasta wyrażone w skierowanym zapytaniu.

Z przywołanego wniosku wynika, że Gmina Miasto Łódź planuje powierzyć spółce miejskiej realizację zadania polegającego na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Projekt umowy o świadczenie usługi publicznej zakłada wypłatę przez Gminę na rzecz Spółki, w całym okresie obowiązywania umowy, rekompensaty rocznej pokrywającej koszty świadczenia przedmiotowej usługi. Wskazane zadanie zostanie ujęte w wykazie przedsięwzięć Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy, z wynagrodzeniem w wysokości rekompensaty. W okresie obowiązywania umowy, celem ciągłej poprawy jakości świadczonych usług, Spółka planuje przeprowadzenie prac modernizacyjnych i rozwojowych, finansowanych ze środków własnych, przy udziale finansowania zewnętrznego (leasing, kredyt, obligacje, pożyczka, dotacja). Jednym z elementów kalkulacji rekompensaty będzie koszt wytworzenia i utrzymania ww. infrastruktury niezbędnej dla zapewnienia realizacji zamówionych usług. Oprócz wynagrodzenia za świadczone usługi, wypłacanego w postaci rekompensaty, umowa będzie regulowała rozliczenie poniesionych nakładów oraz zwrot przez Spółkę przysporzeń ze środków publicznych, w przypadku ewentualnego rozwiązania umowy.

Z uwagi na powyższe do RIO w Łodzi skierowano zapytanie, czy powyższe zobowiązania, tj. rekompensata i ewentualne, hipotetyczne rozliczenie nakładów, będą stanowiły tytuł dłużny, z którego zobowiązania zaliczane są do państwowego długu publicznego w rozumieniu art. 72 ust. 1 i 1a ustawy o finansach publicznych oraz czy zobowiązania te powinny być uwzględnione we wskaźnikach zadłużenia, o których mowa w art. 243 ust. 1 ustawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, co do zasady, podziela stanowisko wyrażone przez jednostkę, zgodnie z którym planowane do zaciągnięcia przez Miasto zobowiązania nie

podlegają uwzględnieniu we wskaźniku zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wskazane zobowiązania nie stanowią gwarancji, poręczenia, jak również żadnego ze stosunków prawnych, o których mowa w ust. 1 art. 72 ustawy o finansach publicznych. Ponadto nie stanowią one innego stosunku prawnego wywołującego skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów (art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych), w tym nie stanowią żadnej z kategorii umów zaliczonych - na mocy § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego - do kredytów i pożyczek. W szczególności nie można im przypisać cech umowy nienazwanej o terminie zapłaty dłuższym niż rok, wywołującej skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, gdyż w danym przypadku rekompensata ma stanowić formę, wypłacanego co miesiąc, wynagrodzenia za świadczone usługi z zakresu gospodarowania odpadami. Natomiast projektowane postanowienia umowy, regulujące kwestie rozliczenia nakładów poniesionych przez wykonawcę usługi, dotyczą wzajemnych rozliczeń stron zobowiązania na wypadek przyszłego zdarzenia polegającego na rozwiązaniu umowy.

Informuję jednocześnie, że stanowisko przedstawione w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej. Podkreślić także trzeba, że sformułowane zostało w odniesieniu do stanu faktycznego wynikającego z załączonego projektu umowy i w sytuacji innych zapisów umowy może nie mieć zastosowania.

Z poważaniem

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/