

Zielona Góra, 09 stycznia 2012 r.

KOPIA

Pan Józef Kruczkowski

2012 STY. 1 J

Starosta Powiatu Gorzowskiego

52.

Odpowiadając na Pana wniosek z dnia 12 grudnia 2011 r. o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, przedstawiam stanowisko Kolegium Izby w tej sprawie :

w świetle obowiązujących przepisów prawa zaciągnięcie przychodów zwrotnych w postaci kredytów, pożyczek, obligacji komunalnych na deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego związany z wydatkami bieżącymi jest prawnie niedopuszczalne. Przesądzają o tym normy prawa ujęte w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w świetle, którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową i wolne środki. Wynika więc w sposób jednoznaczny z tej normy prawnej, że przychody zwrotne (kredyty, pożyczki, obligacje komunalne) mogą być zaciągane wyłącznie na deficyt budżetu związany z wydatkami majątkowymi lub na rozchody zwrotne (spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zwrotnych – kredytów, pożyczek i wykup obligacji komunalnych).

Istotnym naruszeniem przepisów prawa jest również niezachowanie równowagi określonej w cyt. wyżej art. 242 ustawy o finansach publicznych zarówno po stronie planu jak i po stronie wykonania budżetu na koniec roku budżetowego.

W okresie likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej Izba dopuszcza planowanie wydatków bieżących budżetu w dziale 851, rozdziale 85111, w § 4160 (Pokrycie ujemnego wyniku finansowego i przejętych zobowiązań po likwidowanych i przekształcanych jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych). Potwierdza ten pogląd - Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 2005 r. sygn. III CZP 34/05 podjęta co prawda w okresie obowiązywania ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 14 poz. 89 ze zm.) i ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Nr 249, poz. 2104 ze zm.), która nie zawierała odpowiednich regulacji określonych w obecnie obowiązującym art. 242 ustawy o finansach publicznych, ale tezy zawarte w tej uchwale są aktualne. Niemniej jednak źródłem finansowania tych wydatków mogą być wyłącznie dochody bieżące lub przychody z tytułu wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 , poz. 1240 ze zm.) lub nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. Kolegium wskazuje również, iż obecnie obowiązuje ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.) zawiera odrębne regulacje, dotyczące przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Możliwość udzielenia jednostce samorządu terytorialnego pożyczki z budżetu Państwa określają przepisy art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W świetle tych unormowań pożyczka z budżetu państwa może być udzielona jeżeli: jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym: nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań; zachowane zostaną zasady określone w art. 242-243 na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zapewniona zostanie spłata pożyczki. Podkreślenia wymaga, że pożyczka i odsetki nie podlegają umorzeniu. Wniosek o udzielenie pożyczki jednostka samorządu terytorialnego składa do Ministra Finansów, a w przypadku zlecenia przez Ministra Finansów Bankowi Gospodarstwa Krajowego czynności, o których mowa w art. 225 ust. 1 tej ustawy- do tego Banku. Do wniosku o udzielenie pożyczki jednostka samorządu terytorialnego załącza program postępowania naprawczego, dokumenty zawierające dane umożliwiające dokonanie bieżącej i prognozowanej oceny sytuacji finansowej tej jednostki oraz propozycje zabezpieczenia spłaty pożyczki. Przepis ten zawiera również sankcje dotyczące przypadku niedokonania spłaty pożyczki w terminie określonym w umowie pożyczki, zgodnie z którymi - Minister Finansów może potrącić niespłaconą kwotę pożyczki wraz z odsetkami z należnej subwencji ogólnej ustalonej dla jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy te stosuje się odpowiednio do pożyczki udzielanej jednostce samorządu terytorialnego realizującej program postępowania ostrożnościowego lub przystępującej do jego realizacji, jeżeli zagrożenie powstało z przyczyn niezależnych od tej jednostki.

Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730 ze zm.) określił szczegółowy zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie pożyczki, wykaz dokumentów dołączonych do wniosku, rodzaje i zakres przyjmowanych zabezpieczeń. Wśród dokumentów, które obligatoryjnie muszą być dołączone do wniosku jest wymieniona uchwała w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa. Podejmowanie tego aktu prawnego jest zasadne z przyjęciem programu ostrożnościowego lub naprawczego i analizy czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie spłacić sporną pożyczkę wraz z odsetkami, (które nie podlegają umorzeniu). Innym dokumentem wymienionym w § 3 pkt 20 w/w rozporządzenia jest raport regionalnej izby obrachunkowej o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Izba raporty sporządza na podstawie normy prawnej określonej w art. 10 a/ ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.). O sporządzeniu raportu decyduje kolegium regionalnej izby obrachunkowej, określając zakres przedmiotowy, ramy czasowe, termin sporządzenia. Raporty o stanie gospodarki finansowej danej jst najczęściej zawierają: ogólną charakterystykę jednostki samorządu terytorialnego, wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej, opiniodawczej, szczegółową sytuację finansową (m. innymi wskaźniki zadłużenia), wyniki kontroli gospodarki finansowej, podsumowanie i wnioski.

Równocześnie Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze wskazuje, że stanowisko wyrażone w odpowiedzi na złożone przez Pana zapytanie nie jest prawnie wiążącą wykładnią obowiązujących przepisów prawa, a stanowi jedynie przedstawienie stanowiska Izby w zakresie zagadnień objętych zapytaniem.

PREZES IZBY

Ryszard Zajaczkowski

352.703,00 zł. z planowanego kredytu długoterminowego. Spłata ta będzie dokonywana w okresie likwidacji szpitala, której termin zakończenia został ustalony na 31.12.2017 r. zgodnie z uchwałą Nr 38/VII/2011 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 3 czerwca 2011 r.

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

- 1) Czy źródłem finansowania częściowej spłaty długu szpitala może być kredyt długoterminowy?
- 2) Czy częściowa spłata długu szpitalnego w okresie likwidacji jest zgodna z ustawą o finansach publicznych i innymi przepisami w tym zakresie?

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

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

Uważamy, że częściowa spłata długu w okresie likwidacji może być pokryta kredytem długoterminowym oraz nie narusza ona przepisów ustawy o finansach publicznych.

Przepis art. 12 ust. 9 ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje, iż wyłączną właściwością Rady Powiatu jest określenie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

W powyższym przepisie upatrywać należy jedynej postawy prawnej do ustalenia w ramach kompetencji Rady Powiatu do podjęcia decyzji o przejęciu zobowiązań SPZOZ w Kostrzynie nad Odrą w likwidacji przed 31.12.2017 r. Zwrócić należy uwagę, iż w świetle przepisów ustawy z dnia 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654 ze zm.), przejęcie zobowiązań przed zakończeniem likwidacji jest nieuregulowane wprost, podobnie jak miało to miejsce pod rządami ustawy o ZOZ. Nie mniej jednak przejmowanie długów SPZOZ przez organy założycielskie miało miejsce. Dość wspomnieć o Powiecie Lubańskim, który w tej formie, poczynając od 2004 r. spłacił wszystkie zobowiązania pracownicze i cywilnoprawne. Z programu rządowego, tzw. Planu B otrzymał zaś dotację na spłatę zobowiązań wobec ZUS i Urzędu Skarbowego. Podstawę prawną przejmowania zobowiązań w części, stanowił przepis art. 32 ust. 2 pkt. 2 i 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Przepis ten stanowi, że do zadań zarządu powiatu, należy w szczególności wykonywanie uchwał rady i wykonywanie budżetu powiatu. W uchwałach zarządu lubańskiego przejmowano zobowiązania wprost, lub wskazywano, że zarząd ustala w uchwale, iż Powiat Lubański przejął na podstawie art. 60 ust. 4 ustawy o ZOZ określone zobowiązania SPZOZ w likwidacji. Zarząd ten przyjął na podstawie tych samych przepisów prawa uchwałę dot. programu likwidacji SPZOZ oraz powołał zespół do prowadzenia negocjacji w zakresie zobowiązań SPZOZ w likwidacji z wierzycielami cywilnoprawnymi, w tym z byłymi pracownikami.

Działania zarządu Powiatu Lubańskiego oparte były na opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 31 maja 2004 r. o możliwości przejęcia zobowiązań cywilnoprawnych SPZOZ w likwidacji przez organ założycielski na gruncie przepisów kodeksu cywilnego przy uwzględnieniu przepisów ustawy o ZOZ i przepisów ustrojowych dotyczących powiatu oraz ustawy o finansach publicznych. Z punktu widzenia powiatu, jest to pokrycie ujemnego wyniku finansowego dokonywane na podstawie art. 60 ust. 4 ustawy o ZOZ (obecnie 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej). W uprzednio obowiązującym stanie prawnym pokrycie ujemnego wyniku finansowego było dopuszczalne w dowolny sposób, jak pokazuje praktyka, także poprzez bezpośrednie zaspakajanie wierzycieli. Wywodzone to było z uprawnienia powiatu do pokrycia ujemnego wyniku finansowego w całości, to tym samym w części, zwłaszcza w sytuacji, gdy zobowiązania podmiotu likwidowanego, z mocy prawa z dnia zakończenia likwidacji i tak stają się zobowiązaniami powiatu.

W obecnym stanie prawnym kwestia ta jest uregulowana odmiennie w art. 59 ustawy o działalności leczniczej. Możliwa jest także obrona stanowiska, że do SPZOZ w Kostrzynie nad Odrą stosuje się przepisy dotychczasowe, a to na zasadzie art. 204 ust.5 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, iż w zakresie nieuregulowanym w art. 204 ust. 1-4, do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Również samorząd gminny w Pabianicach przejął zobowiązania po zlikwidowanym SPZOZ w Pabianicach. Na spłatę zobowiązań przejętych po zlikwidowanym SPZOZ, gmina Pabianice zaciągnęła pożyczkę od Skarbu Państwa w kwocie 28.760.000,00 zł. Od strony podjętych decyzji sprawa przedstawiała się następująco:

Na mocy Uchwały Nr XIII/121/11RADY MIEJSKIEJ W PABIANICACH z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie zmian budżetu miasta Pabianic na 2011 rok, podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz art. 211, art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 235, art. 237, art. 239 i 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), wprowadzono zmiany do budżetu ustalając deficyt w wysokości 30.471.253,89 zł. sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 28.760.000,00 zł. oraz wolnych środków w kwocie 1.711.253,89 zł. Przychody budżetu ustalono w ww. uchwale w kwocie

34.465.049,89 zł. z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t. w kwocie 5.705.049,89 zł. oraz zaciągniętej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 28.760.000,00 zł. W uchwale tej ustalono również rozchody budżetu oraz limit zobowiązań na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 32.752.863,12 zł. Równocześnie dokonano zmian w planie dochodów, w planie wydatków, przyjmując w Dz. 851 w Rozdz. 85111 wydatki bieżące związane z realizacją zadań statutowych w wys. 29.320.846,55 zł.

Na mocy UCHWAŁY NR XIII/122/11 RADY MIEJSKIEJ W PABIANICACH z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na spłatę zobowiązań przejętych po zlikwidowanym SP ZOZ w Pabianicach podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), postanowiono zaciągnąć pożyczkę z budżetu państwa na planowany deficyt budżetu z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań publiczno-prawnych oraz cywilno-prawnych po zlikwidowanym Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Pabianicach w kwocie 28.760.000,00 zł (słownie zł: dwadzieścia osiem milionów siedemset sześćdziesiąt). W § 2 postanowiono, iż pożyczka wraz z odsetkami spłacona zostanie z dochodów własnych w latach 2012-2018.

Uchwały powyższe zostały zmienione, co wysokości kwoty pożyczki oraz deficytu i przychodów na mocy:

1) UCHWAŁA NR XIV/129/11 RADY MIEJSKIEJ W PABIANICACH z dnia 2 sierpnia 2011 r. w sprawie zmian budżetu miasta Pabianic na 2011 rok; oraz

2) UCHWAŁA NR XIV/130/11 RADY MIEJSKIEJ W PABIANICACH z dnia 2 sierpnia 2011 r. zmieniająca uchwałę Nr XIII/122/11 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na spłatę zobowiązań przejętych po zlikwidowanym SP ZOZ w Pabianicach, postanawiając, że:

„Postanawia się zaciągnąć pożyczkę z budżetu państwa na planowany deficyt budżetu z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań publiczno-prawnych oraz cywilno-prawnych po zlikwidowanym Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Pabianicach w kwocie 17.750.000,00 zł (słownie zł: siedemnaście milionów siedemset pięćdziesiąt tysięcy). W § 2 postanowiono, że pożyczka wraz z odsetkami zostanie spłacona z dochodów własnych w latach 2012-2017.


Uchwałą Nr 25/113/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 21 lipca 2011 roku o przyjęciu raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Pabianice, na podstawie art. 18 ust.1 pkt 6 w związku z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 r. Dz.U. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) postanowiło przyjąć raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Pabianic. Jak wynika z uzasadnienia: „Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uchwałą z 13 lipca 2011 r. postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Miasta Pabianic, z uwagi na ubieganie się przez Miasto o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ustawy o finansach publicznych. Raport obejmował stan finansów Miasta w latach 2008 – 2010 oraz wpływ przejęcia przez Miasto zobowiązań SPZOZ w likwidacji w Pabianicach, na zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetu roku 2011 i lat następnych, ze szczególnym uwzględnieniem długu i jego spłaty (w tym pożyczki z budżetu państwa, o która Miasto się ubiega).”

Uchwałą Nr 27/120/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 8 sierpnia 2011 roku o przyjęciu raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Pabianice, postanowiło przyjąć raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Pabianic. Jak wynika z uzasadnienia: „Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uchwałą z 3 sierpnia 2011 r. postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Miasta Pabianic w związku z zagrożeniem niewykonywania ustawowych zadań przez Miasto na skutek przejęcia zobowiązań SPZOZ w likwidacji w Pabianicach. Raport obejmuje stan finansów Miasta w latach 2008 – 2010 i na dzień 2.08.2011 r. oraz wpływ procesu restrukturyzacji SPZOZ w likwidacji w Pabianicach na zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetu roku 2011 i lat następnych, ze szczególnym uwzględnieniem kwoty długu i jego spłaty.”

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

6 załączników wskazanych w pkt. E (4 uchwały Rady Miejskiej Pabianic) oraz 2 uchwały RIO w Łodzi

Data wypełnienia wniosku 7 XII 2011 r.	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej MAREK SZABAT Skarbnik Powiatu Gorzowskiego	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej  Józef Kruczkowski
---	--	--