

Uchwała Nr 22.343.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 27 września 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 338/LI/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego przez Powiat Otwocki w 2022 roku

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 338/LI/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego przez Powiat Otwocki w 2022 roku, z powodu istotnego naruszenia art. 91 ust. 1 oraz art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Powiatowi Otwockiemu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 338/LI/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego przez Powiat Otwocki w 2022 roku.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Ww. uchwałą Rada Powiatu Otwockiego postanowiła zaciągnąć kredyt długoterminowy w wysokości 10.000.000,00 zł na pokrycie planowanego deficytu budżetowego, powstałego wskutek zaplanowanych wydatków majątkowych (§ 1).

Obowiązujące – w dniu podjęcia badanej uchwały - wysokość deficytu budżetu Powiatu Otwockiego oraz sposobu jego sfinansowania, a także wysokość przychodów i rozchodów z poszczególnych tytułów, zostały określone uchwałą Nr 336/LI/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie zmian w uchwale Nr 295/XLIII/21 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 29 grudnia 2021 r. – Uchwała Budżetowa Powiatu Otwockiego na 2022 rok, z późn.zm.

W § 3 ww. uchwały Nr 336/LI/22 Rada Powiatu Otwockiego ustaliła, cyt. „§ 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„§ 2. 1. Ustala się deficyt budżetu w wysokości 39.651.905.00 zł, sfinansowany przychodami z tytułu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zwanej dalej „ustawą” i dotacji na realizację programów i projektów dofinansowanych z udziałem środków unijnych w kwocie 594.343 zł, przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 23.849.017 zł, przychodami pochodzącymi z kredytu w kwocie 5.165.000 zł i wolnymi środkami w kwocie 10.043.545 zł.

2. Ustala się przychody budżetu w kwocie 46.028.574 zł, pochodzące z następujących tytułów:

1) wolne środki w kwocie **11.585.214 zł**, przeznacza się na pokrycie deficytu w kwocie 10.043.545 zł oraz wcześniejszą spłatę zaciągniętych kredytów z lat ubiegłych w kwocie 1.541.669 zł;

2) kredyt w kwocie **10.000.000 zł**;

3) przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie **23.849.017 zł**;

4) przychody z tytułu wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy i dotacji na realizację programów i projektów dofinansowanych z udziałem środków unijnych w kwocie **594.343 zł**.

3. Ustala się rozchody budżetu w kwocie **6.376.669 zł** z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów w latach poprzednich."

Z powyższych zapisów jednoznacznie wynika, że przychody pochodzące z tytułów dłużnych w kwocie 10.000.000,00 zł mają być przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy oraz na spłatę zaciągniętych kredytów w latach poprzednich.

Skoro, zgodnie z uchwałą budżetową na 2022 r., deficyt ma zostać sfinansowany m.in. środkami pochodzącymi z kredytu w kwocie 5.165.000 zł, to postanowienia badanej uchwały o zaciągnięciu kredytu w wysokości 10.000.000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetowego, stoją w sprzeczności z uchwałą budżetową na 2022 r.

W ocenie Kolegium Izby badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej tej jednostki.

Mając na uwadze ustalony w budżecie deficyt oraz sposób jego finansowania, a także przychody i rozchody budżetu, należy stwierdzić, że zaciągnięcie kredytu długoterminowego na finansowanie planowanego deficytu mogłoby doprowadzić do przekroczenia potrzeb kredytowych określonych w budżecie Powiatu Otwockiego, co w świetle przywołanego art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie może mieć miejsca.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż w § 2 badanej uchwały Rada Powiatu Otwockiego postanowiła, cyt. „(...) oraz oświadczenie o poddaniu się egzekucji”.

Zgodnie z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Kolegium Izby umieszczenie w badanej uchwale powyższej regulacji, dotyczącej oświadczenia o poddaniu się egzekucji, jako jednostronnej czynności prawnej, w sposób istotny wykracza poza delegację art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Przepisy prawa publicznego – w odróżnieniu od obszaru stosunków cywilnoprawnych – ustanawiają regułę, zgodnie z którą wszystkie czynności nie dopuszczone prawem są zakazane (z uzasadnienia wyroku NSA (do 2003.12.31) w Krakowie z dnia 5 listopada 1998 r. I SA/Kr 824/98). Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa" (np. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GKS 427/07).

Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106