

DP8.658.3.2015

49085.249127.158581

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 stycznia 2015 r., znak pisma: WA-4111-7/L/2015, w sprawie interpretacji przepisów § 3 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), Departament Długu Publicznego, po konsultacjach wewnętrznych w Ministerstwie Finansów, przedstawia następującą opinię.

W/w rozporządzenie ma swą podstawę w art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z delegacją ustawową Minister Finansów został upoważniony do określenia w rozporządzeniu szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

Według § 3 pkt 2 przedmiotowego rozporządzenia do kategorii kredyty i pożyczki zalicza się obok kredytu i pożyczki sensu stricto, również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, 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.

W rozporządzeniu wskazuje się zatem rodzaj zobowiązań zaliczanych do danej kategorii poprzez wskazanie przede wszystkim istoty zobowiązań, podobnie jak w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. U. L 174 z 26.06.2013, s.1). Powyższe podejście widoczne jest przede wszystkim w zakresie tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”. Kategoria kredyty i pożyczki odnosi się do koncepcji „pożyczki ekonomicznej” różniącej się czasami w sposób wyraźny od koncepcji „pożyczki” w ujęciu prawnym. Biorąc pod uwagę zarówno przepisy ustawy o finansach publicznych, jak i treść art. 216 Konstytucji RP, należy również stwierdzić, że pojęcie „pożyczka” ma charakter szerszy niż sensu stricto umowa nazwana z Kodeksu cywilnego. Właściwe jest tutaj rozumienie pożyczki jako zobowiązań finansowych mających charakter „pożyczkowy”. Dlatego też, przepisy rozporządzenia nakazują zaliczać tylko takiego rodzaju zobowiązania finansowe (umowy), które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki. Jednocześnie wylicza się konkretne umowy, które bezsprzecznie mają taki charakter, co również jest pomocne przy

interpretacji zobowiązań zaliczanych do długu, np. leasing finansowy, czy umowa sprzedaży, w których cena jest płaćta w ratach.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że pogląd wyrażany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w w/w piśmie w zakresie interpretacji opisanej w nim konstrukcji prawnej zawierającej elementy umowy sprzedaży, odkupu oraz dzierżawy na podstawie otrzymanych informacji należy uznać za słuszny. Możliwe jest uznawanie tego rodzaju umów bądź za pewien złożony wycinek umów nienazwanych, bądź za zbiór umów bardzo różnorodnych, w których zawsze musi znaleźć się jakiś element połączenia treści występujących w innych umowach. W istocie można uznać taką konstrukcję prawną za rodzaj leasingu zwrotnego będącego w rozumieniu § 3 rozporządzenia umową leasingu (finansowego) bądź też umowę nienazwaną o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związaną z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Leasing zwrotny polega na tym, że korzystający dokonuje sprzedaży na rzecz leasingodawcy własnego środka trwałego, a następnie zawiera z nim umowę leasingu, na podstawie której będzie użytkował ten środek trwały. Można zatem stwierdzić, że użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie właściciel prawny przedmiotu. Leasing zwrotny może mieć charakter tzw. leasingu operacyjnego, niezaliczanego do tytułów dłużnych, albo tzw. leasingu finansowego, zaliczanego do tytułów dłużnych. Wskazaną umowę można zatem zakwalifikować jako formę pozyskania środków finansowych bez utraty składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności. W istocie umowa ta polega na uwolnieniu środków finansowych zainwestowanych uprzednio w dany składnik majątkowy. Umowa ta służy zatem poprawie płynności finansowej podmiotu, gdyż uwolnione środki korzystający przeznacza na swoją działalność bieżącą. W zamian za tę formę wspomagania korzystający z rzeczy musi w ustalonych terminach płaćć w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne na rzecz kupującego/wydzierżawiającego. Jest to zatem forma kredytowania. Po zakończeniu umowy korzystający może odkupić przedmiot umowy.

Przedstawiona w w/w piśmie konstrukcja prawna może więc być rozumiana jako umowa wchodząca w zakres przedmiotowy § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w zależności od dokładnej analizy samej umowy, bądź jako umowa leasingu zawarta z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, bądź jako umowa nienazwana o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związana z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Odnosnie do kwestii dotyczącej interpretacji art. 243 ustawy o finansach publicznych, uprzejmie informujemy, że Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów przedstawił wyjaśnienia, wg których w świetle literalnego brzmienia przepisów ustawy o finansach publicznych spłata zobowiązań dłużnych ujmowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego (JST) jako wydatki (a nie rozchody) nie podlega jednak bezpośrednio limitowaniu określone mu wzorem z art. 243.

Nie oznacza to jednak całkowicie niekontrolowanego zaciągania tego typu zobowiązań przez JST, bowiem:

- spłata ww. zobowiązań będąca wydatkiem bieżącym obniża indywidualny limit spłaty zobowiązań (zmniejszając kwotę nadwyżki operacyjnej). Tym samym zaciąganie zobowiązań spłacanych wydatkami zawęża przestrzeń do zaciągania nowych zobowiązań spłacanych rozchodami (kredyt, pożyczka, obligacja);
- informacja o kwotach zobowiązań jest zawarta w dokumentach finansowych JST, takich jak np. wieloletnie prognozy finansowe.

Z poważaniem
DYREKTOR DEPARTAMENTU
DŁUGU PUBLICZNEGO
Piotr Marczak
Piotr Marczak