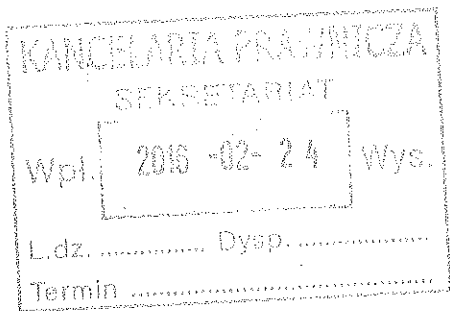


Szczecin, dnia 18 lutego 2016 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Szczecinie

za pośrednictwem

Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Szczecinie  
ul. Światowida 77  
71-727 Szczecin

Skotarczak  
Dąbrowski Olech  
i partnerzy

**Skarżąca:** **Gmina Rewal**, reprezentowana przez radcę prawnego Katarzynę Kurkierewicz,  
adres do doręczeń: Skotarczak Dąbrowski Olech i Partnerzy Spółka Partnerska  
Radców Prawnych i Adwokatów, ul. Narutowicza 12, 70-240 Szczecin

**Organ:** **Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie**, ul. Światowida 77, 71-727  
Szczecin

Partnerzy / Partners

dr Maciej Skotarczak r. pr.  
dr Bartosz Dąbrowski r. pr.  
dr Zbigniew Olech r. pr.

Michał Mysliński adv.  
Tomasz Podlesny r. pr.

Zespół / Associates

Katarzyna Kurkierewicz r. pr.

Małgorzata Łęczyńska

Wojciech Obrągły r. pr.

Magdalena Safrańczuk r. pr.

Joanna Soltys r. pr.

Bartosz Stawarski r. pr.

Magdalena Włoczek adv.

**Skarga**

**na uchwałę nr I.4.K.2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie  
z dnia 13 stycznia 2016 r.**

Działając w imieniu i na rzecz Skarżącej – pełnomocnictwo przesyłam w załączeniu – niniejszym zaskarżam w całości uchwałę nr I.4.K.2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 13 stycznia 2016 r., doręczoną Skarżącej w dniu 25 stycznia 2016 r., zarzucając jej:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d) ustawy o samorządzie gminnym poprzez przyjęcie, że mimo oparcia uchwały Rady Gminy Rewal na tym przepisie uchwała ta nie wskazuje maksymalnej wysokości kredytu krótkoterminowego zaciąganego przez Wójta Gminy Rewal lecz stanowi oświadczenie o zaciągnięciu takiego kredytu przez Gminę Rewal, czym narusza podział kompetencji organów gminy;
2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 89 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych poprzez uznanie, iż przejściowy deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może mieć miejsca w sytuacji, gdy budżet tej jednostki przekracza obowiązujące wskaźniki długu;
3. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 89 ust. 2 w związku z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych poprzez przyjęcie, iż przepis ten został naruszony uchwałą Rady Gminy Rewal, mimo iż naruszenie tego przepisu może nastąpić poprzez niewłaściwą realizację tej uchwały a nie przez jej podjęcie.

**Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.), wnoszę o uchylenie w całości zaskarżonej uchwały;**

Skotarczak Dąbrowski Olech  
i Partnerzy –  
Spółka Partnerska Radców  
Prawnych i Adwokatów

Narutowicza 12 (I piętro)  
70-240 Szczecin  
Zachodniopomorskie

Telefon: +48 91 421 09 40  
Fax: +48 91 467 34 56

info@sdo.com.pl  
www.sdo.com.pl

## UZASADNIENIE

SDO

Uchwałą nr I.4.K.2016 z dnia 13 stycznia 2016 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło nieważność uchwały Nr XXIII/108/15 Rady Gminy Rewal z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie zaciągnięcia przez Gminę krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku. Jako powód takiego rozstrzygnięcia Kolegium wskazało istotne naruszenie przepisów, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym, art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych.

### **I. Naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d) ustawy o samorządzie gminnym**

Organ nadzoru uzasadniając swoje stanowisko w sprawie naruszenia przez uchwałę Rady Gminy Rewal art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym wskazał, iż przepis ten stanowi o wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie „ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów zaciąganych przez wójta w roku budżetowym, zaś Rada Gminy Rewal postanowiła o „zaciągnięciu” w 2016 r. kredytu krótkoterminowego na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego. Kolegium przyjęło, iż uchwała tej treści oznacza, iż to Rada Gminy Rewal podjęła decyzję o zaciągnięciu kredytu, podczas gdy jest to kompetencja Wójta Gminy Rewal. Taka konkluzja jest jednakże zbyt daleko idąca, albowiem w podstawie prawnej przywołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d, z którego wyraźnie wynika, iż uchwała ma dotyczyć określenia przez Radę maksymalnej wysokości kredytu krótkoterminowego zaciąganego przez Wójta w ciągu roku. Niefortunne sformułowanie zdania w § 1 uchwały nie może przekreślić intencji uchwały, którą nie było zaciągnięcie przez Radę kredytu, lecz wskazanie maksymalnej wysokości tego kredytu zaciąganego przez Wójta. W ocenie skarżącej sformułowanie uchwały w wyżej przywołany sposób, przy jednoczesnym powołaniu się na przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy – nie jest takim uchybieniem, które mogłoby zostać uznane za podjęcie uchwały sprzecznie z prawem, a tylko zaistnienie takiej sprzeczności uzasadnia – zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – stwierdzenie nieważności uchwały przez organ nadzoru.

### **II. Naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych**

Kolegium RIO w Szczecinie uzasadniając swój wniosek o naruszeniu przez uchwałę Gminy Rewal art. 89 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych wskazał, że przepis art. 89 ust. 1 pkt. 1 ustawy „dopuszcza pokrycie okresowego niedoboru środków finansowych, co w przypadku Gminy Rewal nie może mieć zastosowania. W Gminie od 2012 r. występuje bowiem permanentny brak wolnych środków, a co za tym idzie brak możliwości spłaty zobowiązań zarówno wymagalnych, jak i tych, które byłyby zaciągnięte w 2016 r. na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu”. Organ wskazał, że „zgodnie z przyjętym orzecznictwem administracyjnym wydaje się, że w sytuacji finansowej Gminy Rewal zawarcie upoważnienia dla Wójta do zaciągania krótkoterminowych zobowiązań jest sprzeczne z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych”.

Powyższa konstatacja nie może zostać uznana za prawidłową. Organ nadzoru nie wskazał na jakikolwiek przepis, który przewidywałby wprost lub pośrednio dla gminy realizującej program naprawczy, ograniczenie w zakresie możliwości stosowania pożyczek krótkoterminowych na pokrycie przejściowego deficytu budżetu.

Po pierwsze bowiem, nie można mówić o „przyjętym orzecznictwie” w odniesieniu do zagadnienia finansowania przejściowego deficytu budżetu, w sytuacji, gdy istnieje praktycznie jeden wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie, na który powołało się Kolegium

i poprzedzający go wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, które odnoszą się do zupełnie innego stanu faktycznego. Wyroki te nie mogą mieć przełożenia na sytuację prawną i faktyczną Gminy Rewal, gdyż dotyczą sytuacji, w której gmina planowała sfinansować krótkoterminową pożyczką realizację zadania inwestycyjnego. W przypadku Gminy Rewal, Gmina planuje zaciągnąć kredyt krótkoterminowy w rachunku bankowym w związku z niemożnością sfinansowania bieżących wydatków spowodowaną brakiem wystarczająco wysokich wpływów do budżetu poza sezonem turystycznym.

Po drugie, Kolegium RIO w Szczecinie, pomija okoliczność, iż deficyt, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych („przejściowy deficyt budżetu”) nie jest tożsamy z pojęciem deficytu w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z definicją zawartą w tym ostatnim przepisie, deficytem jest ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego. Definicji „przejściowego deficytu budżetu” nie zawiera żaden przepis ustawy o finansach publicznych, ani też inny akt normatywny. W doktrynie określa się go jako okresową niemożność sfinansowania wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków, spowodowaną nieosiągnięciem na czas zaplanowanych dochodów (tak L. Lipiec, *Finanse publiczne. Komentarz*, LEX 2008). „Przejściowy” deficyt, występujący w ciągu roku budżetowego przejawia się doraźnym brakiem środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego i może wynikać z różnych przyczyn, np. wystąpienia „przejściowej” nadwyżki wydatków nad dochodami, czy też niezrealizowaniu odpowiednich przychodów, w zaplanowanych terminach lub w zaplanowanej wysokości (tak H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Wydawnictwo Sejmowe 2014). Zaciągnięcie długu jest w takich sytuacjach niezbędne do sfinansowania występującego w trakcie roku budżetowego niezbilansowania bieżących dochodów z niezbędnymi do wykonania wydatkami, przy czym zobowiązania zaciągnięte w tym celu muszą być spłacone przed końcem roku budżetowego (E. Malinowska-Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis 2006). Przejściowy deficyt budżetowy jest wiązany z występującym w trakcie roku budżetowego niedoborem środków na rachunku budżetu (tak R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek terytorialnego*, Warszawa 2007). „Przejściowość” deficytu budżetowego należy rozumieć w ten sposób, że jest to deficyt (niedobór) nieplanowany, tj. niewykazywany w budżecie z tego względu, iż zostanie on wyrównany (spłacony) z dochodów występujących w późniejszym okresie, lecz przed upływem okresu rozliczeniowego (roku kalendarzowego). Z tego względu zobowiązania zaciągnięte na pokrycie tego przejściowego deficytu muszą być spłacone – w świetle art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. Uchwała Rady Gminy Rewal wprost wskazuje, że kredyt krótkoterminowy, który zostanie zaciągnięty w oparciu o tę uchwałę będzie spłacony do końca roku 2016, a więc czyni zadość obowiązkowi przewidzianemu w art. 89 ust. 2. Warto w tym miejscu przywołać uchwałę rozstrzygnięcia Regionalnej Izby obrachunkowej w Łodzi z dnia 8 sierpnia 2006 r. nr 19/96/2006, zgodnie z którą samo zaplanowanie spłaty pożyczki w tym samym roku budżetowym, w którym pożyczka ta jest zaciągana, przesądza o tym, że służy ona wyłącznie pokryciu przejściowego deficytu budżetu.

W świetle powyższego należy uznać, że „przejściowy deficyt budżetu” może wystąpić również w jednostce samorządu terytorialnego, w której deficyt w budżecie występuje przez kilka lat i w której wskaźnik długu przekracza poziom wyznaczony przepisami. Gmina Rewal znajduje się w ciężkiej sytuacji finansowej, jednakże nie oznacza to, iż nie realizuje ona żadnych dochodów, z których może pokrywać bieżące wydatki (podkreślić należy, że realizuje ona wydatki, które są obowiązkowe dla każdej gminy, bez względu na jej sytuację ekonomiczną). Dochody Gminy Rewal, ze względu na charakter turystyczny tej gminy, cechują się zaś sezonowością, a w związku z tym zwłaszcza na początku roku ma ona do czynienia z niezbilansowaniem bieżących dochodów z niezbędnymi do wykonania bieżącymi wydatkami. Jednakże bez względu na trudną ogólną sytuację Gminy, nie może ona (nawet przejściowo) zaprzestać realizowania swoich obligatoryjnych zadań. Niezależnie od konieczności spłaty przeterminowanych zobowiązań Gminy Rewal z lat ubiegłych będzie więc ona musiała zaciągać zobowiązania z tytułu zadań realizowanych w roku 2016. Aby uniknąć powstawania kolejnych

wymagalnych zobowiązań, Gmina chce skorzystać z krótkoterminowego kredytu odnawialnego w rachunku bankowym takim zakresie, w jakim będzie to niezbędne do pokrycia bieżących wydatków do czasu uzyskania stosownych środków (z podatków, sprzedaży lub dzierżawy mienia itp.). Środki te zaś w większości będą wpływać w sezonie letnim. Do tego czasu zaś Gmina planuje posiłkować się ww. kredytem, co jest rozwiązaniem zasadnym również ekonomicznie. Niższe są bowiem koszty obsługi bankowej tego kredytu niż wydatki związane z odsetkami ustawowymi, kosztami sądowymi i egzekucyjnymi, które (nie tylko potencjalnie) mogą występować, jeżeli Gmina nie będzie wywiązywać się ze swoich bieżących zobowiązań.

Podkreślić należy, iż zaciągnięcie krótkoterminowego kredytu w rachunku bankowym na pokrycie przejściowego deficytu budżetu Gminy Rewal nie wyklucza systematycznej spłaty zobowiązań już wymagalnych. Gmina Rewal (jej organy) mają świadomość ważkości takich działań i podejmują starania, by możliwie największe kwoty tych zobowiązań były spłacane w każdym roku (ograniczane są wydatki i maksymalizowane są dochody, m.in. poprzez podniesienie podatków lokalnych), jednakże – jak wskazano powyżej – nie jest to jedyne zadanie gminy i nie może ono spowodować zaniechania w realizacji innych zadań. Nie można więc zgodzić się ze stanowiskiem RIO, iż jedynym działaniem Gminy Rewal w kierunku uzyskania przychodów jest pożyczka z budżetu państwa. Oznaczałoby to bowiem brak wywiązywania się przez Gminę Rewal z obowiązkowych zadań na rok 2016 do czasu uzyskania takiej pożyczki, co oczywiście nie może mieć miejsca.

### **III. Naruszenie art. 89 ust. 2 w związku z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych**

Kolegium RIO w Szczecinie uznało, iż uchwała Gminy Rewal narusza art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. przepis, który stanowi, iż zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Abstrahując od okoliczności, iż z samego brzmienia uchwały wynika, iż zaciągnięty kredyt ma zostać spłacony do 31 grudnia 2016 r., a więc zgodnie z przywołanym przepisem, wskazać należy, iż o naruszeniu tego przepisu będzie można mówić dopiero z upływem 2016 r., o ile – wbrew założeniom uchwały – kredyt zaciągnięty przez Gminę Rewal nie zostanie spłacony w 2016 r. Sama więc uchwała Rady Gminy Rewal nie może w żaden sposób być sprzeczna z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przewidywanie (zdaniem skarżącej nieuprawnione) przez organ, iż kredyt nie zostanie spłacony w roku 2016 albowiem w poprzednich latach miały miejsca przekroczenia terminów spłat wcześniejszych kredytów krótkoterminowych, nie może być podstawą do stwierdzenia, że uchwała w sprawie zaciągnięcia kolejnego kredytu krótkoterminowego jest sprzeczna z art. 89 ust. 2. Również nieuprawnione jest przyjmowanie za pewnik, iż Gmina Rewal z zaciągniętego kredytu krótkoterminowego będzie dokonywała spłaty wymagalnych zobowiązań z lat ubiegłych. Nie taki jest bowiem cel zaciągnięcia przedmiotowego kredytu. Z całą pewnością takie wnioskowanie nie może stać u podstawy stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż aby taką nieważność stwierdzić konieczne jest ustalenie, iż to uchwała jest sprzeczna z prawem, a nie jej potencjalna realizacja. Z tego względu konstatacja o sprzeczności uchwały Gminy Rewal z art. 89 ust. 2 w związku z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych jest bezpodstawna i nie może się ostać.

Podsumowując powyższe, wskazać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Rewal przez Kolegium RIO w Szczecinie ze względu na jej rzekomą sprzeczność z prawem wydaje się - w odczuciu organów skarżącej Gminy - być podyktowane ogólnie negatywną oceną stanu gospodarki finansowej Gminy. Zarzuty do uchylonej uchwały zostały oparte na analizie przeszłych działań tych organów, które w nieuzasadniony sposób zostały projektowane na przyszłość. Negatywna ocena zdaje się też wynikać w przeważającej mierze z braku zaufania do intencji działań organów Gminy, co w żadnym razie nie może być czynnikiem

wpływającym na ocenę zgodności z prawem uchwały nr XXIII/108/15. Uchwała ta, mimo wadliwego sformułowania zapisu jej § 1, nie jest sprzeczna z prawem, w szczególności nie jest sprzeczna z przepisami wskazanymi w zaskarżonej uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, co zostało wykazane powyżej.



Mając na uwadze powyższe wnoszę o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

Katarzyna Kurkierewicz  
radca prawny

Załączniki:

1. pełnomocnictwo;
2. dowód uiszczenia opłaty od skargi;
3. uchwała Rady Gminy Rewal w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze;
4. odpis skargi wraz z załącznikami.