

Uchwała Nr 14/86/2014
z dnia 9 kwietnia 2014 roku
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

- | | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogdan Łągwa |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Józefa Lucyna Michejda |
| 3/ Ewa Śpionek | 10/ Grażyna Kos |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Barbara Polowczyk |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Paweł Dobrzyński |
| 6/ Wojciech Newereńczuk | 13/ Małgorzata Michałek |
| 7/ Paweł Jaśkiewicz | 14/ Roman Drozdowski |

Po rozpatrzeniu w dniu 9 kwietnia 2014 roku **Uchwały Nr XXX/203/14 Rady Gminy Dłutów z dnia 11 marca 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dłutów na lata 2014-2030**, doręczonej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 17 marca 2014 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013r., poz.594 z późn.zm.) oraz art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. z 2012 r. Dz.U. poz.1113 z późn.zm.),

Kolegium uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały Nr XXX/203/14 Rady Gminy Dłutów z dnia 11 marca 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dłutów na lata 2014-2030 z powodu naruszenia **art. 226 ust. 1 pkt 6** w związku z **art. 72 ust. 1 pkt 4** ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.) oraz z **§ 3 pkt 4** rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767).

Uzasadnienie

W dniu 17 marca 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała Nr XXX/203/14 Rady Gminy Dłutów z dnia 11 marca 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dłutów na lata 2014-2030 (zwana dalej *Uchwałą*).

Kolegium Izby wszczęło wobec przedmiotowej Uchwały postępowanie nadzorcze, zapraszając na posiedzenie przedstawicieli Gminy Dłutów. W posiedzeniu Kolegium, wyznaczonym na dzień 9 kwietnia bieżącego roku uczestniczyła pani Grażyna Maślanka-Olczyk – Wójt Gminy Dłutów oraz pani Katarzyna Olkusz – Skarbnik Gminy.

W toku badania Uchwały, Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

Uchwała została podjęta przez Radę Gminy Dłutów w dniu 11 marca 2014 roku, zatem po przedłożeniu przez Gminę Dłutów sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2013, w tym sprawozdania Rb - Z (*kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013*), które przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 24.02.2014r. Ze sprawozdania wynika, że na koniec 2013 roku dług Gminy Dłutów wyniósł 5.115.139,35 zł, w tym: z tytułu kredytów i pożyczek 4.745.133 zł, z tytułu zobowiązań wymagalnych 370.006,35 zł (z tego z tytułu dostaw towarów i usług 30 zł, a z pozostałych tytułów 369.976,35 zł). Zobowiązania wymagalne zostały również ujawnione w sprawozdaniu Rb-28 S (*roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 roku*) wraz z odsetkami, łącznie na kwotę 636.334,56 zł.

W piśmie RF.3010.1.2014 z dnia 31.03.2014r. oraz w trakcie posiedzenia Kolegium Izby w dniu 9 kwietnia bieżącego roku, Wójt Gminy Dłutów wskazała, że wykazane na koniec 2013 roku zobowiązania wymagalne wraz z odsetkami w wysokości 636.304,56 zł wynikały z prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 14.11.2013r. (sygn. Akt ACa 1414/12), na mocy którego Gmina Dłutów zobowiązana została do zapłaty na rzecz syndyka masy upadłości AGIS-BAU spółki z o.o. z siedzibą w Pabianicach kwoty 352.005,35 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 31 stycznia 2008 roku, które na dzień 31.12.2013 roku wynosiły 266.328,21 zł. Ponadto, Gmina została zobowiązana do zwrotu kosztów procesu na rzecz wskazanego podmiotu w wysokości 17.971 zł. Kwotę zobowiązań wymagalnych na koniec 2013 roku powiększyła kwota 30 zł wynikająca z omyłkowo niezapłaconego rachunku, którego termin płatności upłynął w grudniu 2013 roku. Według wyjaśnień Wójta Gminy rachunek ten został opłacony 14 stycznia 2014 roku.

Z badanej Uchwały wynika, że zobowiązania wymagalne ustalone prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 14.11.2013r. (sygn. Akt ACa 1414/12), które

wraz z kosztami procesu wynoszą 369.976,35 zł - stanowiące dług Gminy Dłutów na koniec 2013 roku - nie zostały uwzględnione w prognozie kwoty długu przyjętej Uchwałą ani w roku 2014, ani w kolejnych latach. Stosownie do danych zawartych w Uchwale, dług Gminy na koniec 2014 roku, po uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia w roku 2014 przychodów z tytułu kredytów i pożyczek oraz z uwzględnieniem planowanych do wykonania w roku 2014 rozchodów, prognozowany jest na 6.207.502 zł. Natomiast gdyby uwzględnić zobowiązania w wysokości 369.976,35 zł, dług ten na koniec 2014 roku wyniósłby 6.577.478,35 zł. Jednocześnie z podjętej na tej samej sesji Uchwały Nr XXX/204/14 Rady Gminy Dłutów w sprawie zmian w budżecie Gminy Dłutów na 2014 rok wynika, że ww. zobowiązania nie zostały również ujęte (wraz z odsetkami) w wydatkach budżetu 2014 roku.

Stosownie do wyjaśnień Wójta i skarbnika Gminy nieujęcie kwoty 369.976,35 zł w prognozie kwoty długu, stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej przyjętej badaną Uchwałą jest uzasadnione, ponieważ zobowiązanie to utraciło charakter zobowiązania wymagalnego i bezspornego. Stan taki powstał wskutek złożenia przez Gminę Dłutów skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 14.11.2013r. (sygn. Akt ACa 1414/12), co w ocenie przedstawicieli jednostki wskazuje, że zobowiązanie wynikające z tego wyroku jest wciąż zobowiązaniem spornym. Jednocześnie w dniu 7.01.2014 roku Gmina uzyskała postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi o wstrzymaniu wykonania ww. wyroku do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej. Zdaniem przedstawicieli Gminy, w związku z tym, że wyrok Sądu Apelacyjnego nie podlega wykonaniu, zobowiązanie z niego wynikające nie jest wymagalne. Przedstawiciele jednostki wyjaśnili również, że wykonanie przedmiotowego zobowiązania w obecnej sytuacji mogłoby być niekorzystne dla Gminy, ponieważ syndyk masy upadłości po dokonaniu przez Gminę zapłaty zamknąłby postępowanie upadłościowe, więc Gmina nie mogłaby odzyskać zapłaconej kwoty, gdyby uzyskała korzystne dla siebie rozstrzygnięcie w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium stwierdziło, co następuje:

Stosownie do art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów: 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek, 3) przyjętych depozytów, 4) wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Z treści §3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767), wydanym na podstawie art. 72 ust. 2 powołanej wyżej ustawy wynika, że tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, sklasyfikowane zgodnie z § 2 pkt 1, dzielą się m.in. na zobowiązania wymagalne, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, rozumiane jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone.

W świetle powyższego, zobowiązania wymagalne na gruncie przepisów regulujących finanse publiczne, to zobowiązania, których termin płatności minął, a nie zostały ani przedawnione ani umorzone, wynikające z: a) odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Z przytoczonych przepisów wynika również, że zobowiązania wymagalne zaliczane do państwowego długu publicznego to zobowiązania bezsporne. Przy czym podnieść należy, że zobowiązania, których źródłem są odrębne ustawy oraz prawomocne orzeczenia sądowe lub ostateczne decyzje administracyjne mają charakter bezsporny ponieważ wynikają, bądź to z woli ustawodawcy, który takimi zobowiązaniami „obciążył” jednostki sektora finansów publicznych na mocy innych ustaw niż ustawa o finansach publicznych, bądź z orzeczeń sądowych lub decyzji administracyjnych. Jednakże nie z każdego orzeczenia sądowego, czy też każdej decyzji administracyjnej, a z takich, które charakteryzują się szczególną cechą, prawomocności (ostateczności). Zobowiązania te są zatem bezsporne z uwagi na sam tytuł, z którego powstają, nie wymagają więc uznania przez jednostkę sektora finansów publicznych. Natomiast zobowiązania wymagalne wskazane w art. 72 ust. 1 pkt 4 ppk b) ustawy o finansach publicznych to pozostałe zobowiązania, inne niż ujęte w ppk a), a zatem takie, których źródłem nie są odrębne ustawy, prawomocne orzeczenia sądów, ostateczne decyzje administracyjne. Zobowiązania ujęte w tym punkcie są bezsporne wówczas, gdy jednostka sektora finansów publicznych uzna je za bezsporne, a więc stwierdzi, że jest dłużnikiem i obowiązana jest spełnić zobowiązanie.

W niniejszej sprawie zostało wydane prawomocne orzeczenie Sądu Apelacyjnego, zasądzające kwotę 369.976,35 zł (wraz z kosztami sądowymi) od Gminy Dłutów na rzecz syndyka masy upadłości AGIS-BAU spółki z o.o. W ocenie Kolegium Izby nie można uznać, że złożenie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, prowadzi do wniosku, że przedmiotowe zobowiązanie ma charakter sporny. Wniosek taki nie jest uprawniony w świetle wyżej przytoczonych przepisów i prawomocności wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 14 listopada 2013 roku. W związku z tym zobowiązanie wynikające z tego wyroku uznać trzeba za bezsporne. Podnieść przy tym również należy, że w sytuacji, gdyby Gmina Dłutów wnosząc skargę kasacyjną nie uzyskała postanowienia Sądu Apelacyjnego (postanowienie z dnia 7.01.2014r.) o wstrzymaniu wykonania wskazanego wyżej prawomocnego wyroku, to zasądzoną kwotę (wraz z odsetkami) i kosztami procesu, obowiązana byłaby zapłacić, pomimo złożenia skargi kasacyjnej. W odniesieniu natomiast do podniesionego przez przedstawicieli jednostki argumentu, o braku cechy wymagalności przedmiotowego zobowiązania, w ocenie Kolegium nie sposób go uznać, w sytuacji zasądzenia prawomocnym wyrokiem sądu zobowiązania Gminy Dłutów wobec syndyka wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 31 stycznia 2008 roku. Zobowiązanie wynikające z tego wyroku ma bowiem charakter zobowiązania wymagalnego, od którego naliczane są ustawowe odsetki, a sam fakt uzyskania przez Gminę postanowienia o wstrzymaniu wykonania tego wyroku nie pozbawia wynikającego z niego zobowiązania cechy wymagalności. Uzyskanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania prawomocnego wyroku ma jedynie ten skutek, że wykonanie orzeczenia zostało „czasowo” wstrzymane.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu. W ocenie Kolegium Izby realistyczność prognozy polega m.in. na ujęciu w niej danych mających odzwierciedlenie w rzeczywistej sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Skoro zatem Gmina Dłutów na koniec 2013 roku miała zobowiązania wymagalne w kwocie 369.976,35 zł wynikające z prawomocnego orzeczenia sądowego z dnia 14 listopada 2013 roku, to - mając na względzie wyżej wskazaną przesłankę realistyczności wieloletniej prognozy finansowej - kwota ta powinna zostać wykazana w prognozowanej kwocie długu Gminy na koniec 2014 roku i w kolejnych latach. Tym samym nieujęcie ww. kwoty w długu Gminy stanowiło naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 72 pkt 4 oraz w związku z §3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium: