

Konstantynów Łódzki, dnia 05.11. 2020 roku

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

Wniosek o udzielenie wyjaśnień
w kwestii stosowania przepisów o finansach publicznych

Na podstawie art. 13 pkt. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) w imieniu Gminy Konstąntynów Łódzki wnoszę o udzielenie wyjaśnień na temat stosowania art. 256 ustawy o finansach publicznych na tle przedstawionego niżej stanu faktycznego.

Stan faktyczny

W dniu 8 listopada 2014 roku zmarł mieszkaniec Konstąntynowa Łódzkiego Pan . Spadkobiercy ustawowi odrzucili spadek, nadto zmarły nie zostawił spadkobierców testamentowych.

Sąd Rejonowy w Pabianicach postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2019 roku stwierdził, iż spadek po zmarłym nabyła z dobrodziejstwem inwentarza gmina Konstąntynów Łódzki, jako gmina ostatniego miejsca zamieszkania zmarłego,

W dniu 27 sierpnia 2019 roku do Sądu Rejonowego w Pabianicach złożono wniosek o sporządzenie spisu inwentarza po zmarłym

Spisu inwentarza na polecenie Sądu dokonał Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Pabianicach który protokołem datowanym na dzień 28 sierpnia 2020 roku, doręczonym przez Sąd w dniu 18 września 2020 roku, ustalił, że stan bierny spadku (pasywa) wynosi 9 890 233,05 zł, stan czynny spadku (aktywa) wynosi 1 622 000,00 zł.

W skład majątku po zmarłym weszły udziały w nieruchomościach położonych w Konstąntynowie Łódzkim oraz w gminie Łask. Wobec nieruchomości położonych w Konstąntynowie Łódzkim już za życia spadkodawcy zostały wszczęte postępowania egzekucyjne. Nadto w przypadku dwóch nieruchomości nastąpiło już przysądzenie ich własności na rzecz osób trzecich, którzy nabyli nieruchomości na licytacji komorniczej. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż nabywcy uiszcili całość kwoty tytułem nabycia jeszcze przed chwilą śmierci spadkodawcy a samo przysądzenie własności nieruchomości nastąpiło już po jego śmierci. Kwota ze sprzedaży egzekucyjnej w/w dwóch nieruchomości została przez komornika sądowego zdeponowana na koncie depozytowym Ministerstwa Sprawiedliwości. Jednakże pomimo faktu zdeponowania przedmiotowej kwoty na koncie

Ministerstwa Sprawiedliwości wartość udziału z tytułu zbycia w/w nieruchomości także została ujęta w stanie czynnym spadku.

Ponadto do pozostałych nieruchomości położonych w Konstantynowie Łódzkim nadal toczą się postępowania egzekucyjne wszczęte za życia spadkodawcy. Postępowania zostały jedynie zawieszone na czas sporządzania spisu inwentarza, obecnie komornik odwiesza poszczególne postępowania i kontynuuje czynności egzekucyjne.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż komornik związany jest wnioskiem egzekucyjnym, stąd będą dalej prowadzone postępowania egzekucyjne bezpośrednio z odziedziczonych nieruchomości. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez organ egzekucyjny wynika, iż komornik dokona podziału wierzytelności pomiędzy uprawnionych wierzycieli przy zastosowaniu kryterium kategorii wierzytelności, o której mowa w art. 1025 k.p.c. Należy także podkreślić, iż komornik, pod nadzorem sądu, będzie dokonywał sprzedaży odziedziczonych nieruchomości i wypłacał środki uzyskane z egzekucji bezpośrednio na rzecz wierzycieli zmarłego. Stąd środki nie będą wpływały na rachunki Gminy, jak również nie będą wypłacane przez Gminę.

Z uwagi na powyższe powstaje dualizm prawny, w którym z jednej strony Gmina odziedziczyła majątek i winna wypłacić wierzycielom należności do wysokości stanu czynnego spadku a tym samym zabezpieczyć środki w budżecie na ten cel, a z drugiej strony organ egzekucyjny dokonuje sprzedaży majątku zmarłego w toku postępowania egzekucyjnego i zaspokaja wierzycieli. Stąd, biorąc jeszcze pod uwagę fakt, że część należności już znajduje się na koncie depozytowym Ministra Sprawiedliwości, zachodzi uzasadniona obawa, iż de facto Gmina dwukrotnie będzie zobowiązana do zabezpieczenia środków na pokrycie zobowiązań zmarłego spadkodawcy, raz poprzez sukcesywne rozdysponowywanie majątkiem rzeczowym poprzez sprzedaż nieruchomości w toku postępowań komorniczych a drugi raz poprzez zabezpieczenie środków w budżecie. Zdaniem Gminy taka sytuacja jest niedopuszczalna. Skoro już dokonywana jest egzekucja bezpośrednio z majątku dłużnika, to nie zachodzi konieczność dodatkowego zabezpieczania środków w budżecie na ten cel.

Wniosek o udzielenie wyjaśnień

W związku z powyższym stanem faktycznym powstaje wątpliwość, czy w opisanym stanie faktycznym, przy zaspokajaniu wierzycieli przez komornika bezpośrednio z majątku zmarłego oraz zdeponowania części środków na koncie depozytowym Ministerstwa Sprawiedliwości, zachodzi podstawa do zastosowania art. 256 ustawy o finansach publicznych.

Stanowisko Gminy

Zdaniem Gminy, biorąc pod uwagę opisany stan faktyczny, mamy do czynienia z wydatkami nieprzewidzianymi, o których stanowi art. 256 ustawy o finansach publicznych. Przy czym, zdaniem Gminy, nie zachodzi konieczność zabezpieczenia kwoty ustalonej w spisie inwentarza w budżecie gminy, bowiem na chwilę obecną toczą się postępowania

egzekucyjne bezpośrednio z odziedziczonych udziałów w poszczególnych nieruchomościach, nadto część kwoty należnej wierzycielom jest już zdeponowana przez komornika na koncie depozytowym Ministerstwa Sprawiedliwości. Okolicznością znaczącą jest także fakt, iż otrzymane w toku egzekucji komorniczej środki nie będą wpływały do budżetu Gminy tylko będą bezpośrednio wypłacane przez komornika wierzycielom stosownie do art. 1025 k.p.c.



REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, 24 listopada 2020 r.

WA 4120 - 25/2020-w

Burmistrz
Konstantynowa Łódzkiego

Urząd Miejski
w Konstantynowie Łódzkim
ul. Zgierska 2
95-050 Konstantynów Łódzki

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 listopada 2020 roku zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia, czy w opisanym stanie faktycznym, przy zaspokajaniu wierzycieli przez komornika bezpośrednio z majątku zmarłego oraz zdeponowania części środków na koncie depozytowym Ministerstwa Sprawiedliwości, zachodzi podstawa do zastosowania art. 256 ustawy o finansach publicznych – Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

Jak wynika z opisu stanu faktycznego Gmina w wyniku spadkobrania nabyła określony majątek oraz zobowiązania ujawnione w spisie inwentarza.

Należy przyjąć, że wszystkie znane zobowiązania wynikają z orzeczeń sądów i zostały opatrzone klauzulami wykonalności. Dalej należy przyjąć także, że Gmina nabywając spadek stała się Dłużnikiem osobistym Wierzycieli, co powoduje że wierzyciele mogą skierować egzekucję przeciwko całemu majątkowi Dłużnika (w każdej chwili mogą zmienić czy rozszerzyć wnioski egzekucyjne). Jeżeli takowej akcji Wierzycieli nie będzie, to w istocie zaspokojenie nastąpi zgodnie z wnioskami - z egzekucji z nieruchomości.

Zgodnie z treścią art. 256 ustawy o finansach publicznych wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych.

Wydatki objęte regulacją art. 256 ustawy o finansach publicznych muszą spełniać łącznie dwa kryteria. Po pierwsze, muszą mieć charakter nieprzewidziany, a więc taki który nie został uwzględniony w planie finansowym jednostki (por. Z. Ofiarski, Ustawa o finansach publicznych, komentarz). Zdaniem komentatora - instytucji wydatków nieprzewidzianych nie można utożsamiać z wydatkami nieprzewidywalnymi bądź trudnymi do przewidzenia. Nieprzewidzenie wydatku może wynikać nie tylko z tego, że na etapie prac planistycznych

nie można określić ani kwoty ani terminu ich zapadalności ale również np. z niestaranności na etapie planowania budżetu.

Dla niekwestionowanego celu art. 256 ustawy o finansach publicznych. jakim jest ochrona zaufania obywateli do organów władzy publicznej wydaje się, że wydatki nieprzewidziane to te, które nie zostały uwzględnione w planie finansowym bez względu na przyczynę ich nie ujęcia.

Jeżeli tak, to na mocy art. 256 ustawy o finansach publicznych JST. może zrealizować zobowiązanie (pieniężne) wynikające z tytułu wymienionego w tym przepisie niezależnie, czy na ten cel ma zaplanowane wydatki w budżecie jednostki i w wysokości odpowiadającej kwotom wynikającym z tych tytułów. Godziłaby bowiem w zaufanie, a nawet w powagę takich organów sytuacja, w której nie mogłyby one zrealizować zawartej dobrowolnie ugody bądź wykonać wyroku sądowego ze względu na brak środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

Przepis art. 256 ustawy o finansach publicznych wymaga jednak, by odpowiednia zmiana planu wydatków nastąpiła w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerw celowych. W piśmiennictwie zauważa się, że ustawodawca nie wskazuje w jakim terminie od dnia wykonania nieprzewidzianego wydatku należy dokonać stosownego przeniesienia środków w budżecie. Uzasadnione wydaje się stanowisko, iż zmiana powinna być dokonana w najbliższym możliwym czasie po dokonaniu wydatków.

Powyższe nie daje jednak odpowiedzi na pytania wyłaniające się z opisu stanu faktycznego, a mianowicie, czy w sytuacji kiedy Gmina posiada wiedzę o wysokości zobowiązań, a także dochodu jaki osiągnęła z nabytego w drodze spadkobrania majątku, może te okoliczności pominąć przy konstruowaniu (zmianie) budżetu.

Należy zauważyć, że ustawa o finansach publicznych nie daje wprost odpowiedzi na postawione pytanie.

Jednakże należy odwołać się do zasad budżetowych rządzących opracowaniem, uchwalaniem i wykonywaniem budżetu JST. Jedną z nich jest zasada zupełności, zgodnie z którą budżet winien obejmować wszystkie dochody i wydatki JST

Jeżeli tak, to należy stwierdzić, że kwota wpłacona przez nabywców nieruchomości z dniem przysądzenia własności stała się dochodem Gminy i winna być objęta – zgodnie z treścią art. 212 ust.1 pkt 1 oraz art. 216 ust.1 ustawy o finansach publicznych. w związku z art. 4 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - uchwałą budżetową. Podobnie z pozostałymi kwotami uzyskanymi ze sprzedaży nieruchomości w drodze licytacji. W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi dochody te są dochodami majątkowymi (kwota wpłacona przez nabywców jest zaliczana na poczet ceny sprzedaży nieruchomości gminnej z chwilą przybicia przez Sąd nadzorujący egzekucję). Okoliczność, iż kwota ta będzie rozdysponowana pomiędzy wierzycielami gminy przez komornika nie ma żadnego znaczenia dla tych czynności.

Podobnie okoliczność, iż to komornik z uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości środków zaspokoi Wierzycieli, nie powoduje by takowe działania mogły być dokonane bez stosownych zapisów w uchwale budżetowej. Należy stwierdzić, że komornik wyręcza Dłużnika w zaspokojeniu Wierzycieli i dokonuje sprzedaży majątku w imieniu Dłużnika. Nie bez znaczenia musi pozostawać okoliczność, że wierzyciel – jeżeli Gmina jest dłużnikiem osobistym może w każdym czasie zmienić wniosek i żądać egzekucji wierzytelności np. z rachunku bankowego Gminy. Zatem stosownie do treści art. 212 ust.1 pkt 2 wydatek ten

winien być ujawniony w uchwale budżetowej jednostki. Nadto sama gmina może podjąć decyzję o uregulowaniu zobowiązań finansowych wobec Wierzycieli z majątku pieniężnego w celu np. przeciwdziałaniu dalszemu zwiększaniu się odsetek z tytułu opóźnienia w realizacji wymagalnych zobowiązań. Są to decyzje zarządcze organu wykonawczego, dla realizacji których konieczne są jednak stosowne regulacje uchwały budżetowej (uchwalenie właściwego planu wydatków, który stosownie do treści art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi nieprzekraczalny limit). Możliwość skorzystania z rozwiązań wynikających z art. 256 ustawy o finansach publicznych nie eliminuje prawa czy wręcz obowiązku planowania dochodów i wydatków jeżeli jednostka posiada wiedzę w tym przedmiocie, tj. posiada informację o kwotach dochodów, wydatków i terminów ich zapadalności.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk