

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: <i>Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019, poz. 2137)</i>		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, ul. Targowa 18, 25-520 Kielce		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
1. <u>jednostka samorządu terytorialnego</u>	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów	5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)
Nazwa pełna		
PREZYDENT MIASTA KIELCE		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat	Gmina	Miejscowość
KIELCE	KIELCE	KIELCE
Ulica	Nr domu	Nr lokalu
RYNEK	1	-----
Kod pocztowy	Pocztą	
25-303	KIELCE	
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)		
art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U z 2021 r., poz. 289)		
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))		
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)		
Obowiązująca od listopada 2019 roku nowelizacja postępowania cywilnego zniosła fikcję doręczeń. Gdy pozwany po dwukrotnym awizo nie odbierze listu z sądu, przesyłka doręczana jest pozwanemu za pośrednictwem komornika (art. 139¹ k.p.c.). Dla wierzyciela nowe przepisy oznaczają jednak wzrost kosztów dochodzenia należności (poszukiwanie miejsca zamieszkania adresata lub próba doręczenia odbiorcy korespondencji pod adresem wskazanym w zleceniu przez komornika). Jednak często zdarza się, że nawet procedura doręczenia komorniczego nie kończy się pomyślnie. Wówczas Sąd uchyla nakaz zapłaty i umarza postępowanie w sprawie (art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c.). Art. 144 § 1 k.p.c. daje możliwość ustanowienia kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu lub zamieszkania, co również skutkuje poniesieniem przez wierzyciela kosztów wynagrodzenia kuratora. Zdarzają się sytuacje, że kwota dochodzonego roszczenia jest niska, a adres dłużnika nie jest znany. Koszty, które musi		

ponieść wierzyciel w dużej mierze przekraczają kwotę dochodzonej należności. W realiach spraw, jak te będące przedmiotem zapytania, z uwagi na to, iż adres dłużnika nie jest znany, z dużą dozą prawdopodobieństwa graniczącą wręcz z pewnością należy stwierdzić, iż nie tylko koszty postępowania znacznie przekroczą kwotę należności głównej wraz z odsetkami, ale również ich poniesienie nie zapewni ściągnięcia wierzytelności od dłużnika.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych niedochodzenie należności cywilnoprawnych, w przypadku gdy nie jest wierzycielowi znany adres zamieszkania dłużnika i kwota dochodzonej należności opiewa na małą kwotę np. do 50 zł.

Czy mając na uwadze niską kwotę dochodzonego roszczenia (w przypadku dłużników nieznanych z miejsca pobytu), zasadnym jest ponoszenie przez jednostkę samorządu terytorialnego kosztów w dużej mierze przekraczających tę należność.

Czy jednostka sektora finansów publicznych za wszelką cenę winna dochodzić swoich należności, nawet wówczas, gdy windykacja małych kwotowo zaległości jest nieracjonalna.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Niedochodzenie należności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289), zwanej dalej „u.d.f.p.”. Przez niedochodzenie należności rozumieć należy zaniechanie podjęcia określonych prawem czynności, których celem jest wyegzekwowanie ustalonej należności.

Zauważyć przy tym należy, iż dla bezprawności naruszenia dyscypliny finansowej ma znaczenie kwota, o jaką doszło do uszczuplenia wpływów należnych sektorowi publicznemu. Art. 5 u.d.f.p. jest przepisem wymienionym w katalogu określonym w art. 26 u.d.f.p., do którego stosuje się tzw. kwotę bagatelną. Zgodnie bowiem z art. 26 u.d.f.p. nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16 u.d.f.p., którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Kwotą minimalną jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 04 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 746).

Uwzględniając powyższe zdaniem wnioskującego należy wskazać, iż dla oceny czy doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy zsumować kwoty naruszeń w roku budżetowym. Jeśli suma nie przekroczy kwoty minimalnej nie mamy do czynienia z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Podnieść należy, że koszty jakie musi ponieść jednostka samorządu terytorialnego w stosunku do dłużnika, którego adres nie jest znany wierzycielowi są znaczne:

- opłata stała od zlecenia sądu albo wniosku powoda o bezpośrednie i osobiste doręczenie pism – 60 zł,
- opłata stała od wniosku o podjęcie czynności zmierzających do ustalenia aktualnego adresu zamieszkania adresata – 40 zł
- opłata sądowa od wniosku o ustanowienie kuratora – 100 zł,
- wynagrodzenie kuratora ustanowionego dla osoby nieznanej z miejsca pobytu - ≥ 60 zł.

Komornik w sytuacji, w której adres dłużnika nie jest znany i nie można uzyskać go z dostępnych mu baz danych, nie ma możliwości skutecznego wyegzekwowania dochodzonych kwot. Uprawniony jest tym samym wniosek, iż wszczęcie kolejnych postępowań sądowych i egzekucyjnych wiązać się będzie tylko z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów.

Artykuł 59a u.f.p. daje jednostkom samorządu terytorialnego możliwość dokonania legalnego wyjątku od zasady sformułowanej w art. 42 ust. 5 u.f.p. Jednak, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o wyżej przywołany art. 59a u.f.p. nie może podjąć uchwały, która co prawda przewidywałaby niedochodzenie należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, lecz zawęzałaby krąg podmiotów (osoby nieznane z miejsca pobytu), co do których uchwała ta miałaby zastosowanie.

Powyższe daje asumpt do przyjęcia tezy, iż w przypadku niepodjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały dającej podstawę do niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, to nie będzie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych również niedochodzenie tych należności, o ile będą się one mieścić w granicach wyznaczonych przez art. 26 ust. 1 u.d.f.p. Teza ta oparta jest na założeniu, iż kierując się ogólnymi regułami zawartymi w u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych powinny kierować się w swojej działalności m.in. zasadami celowości, oszczędności i działania dla dobra finansów publicznych.

W ocenie wnioskującego przyjęcie założenia, że zawsze należy bezwzględnie dochodzić należności przeczy ww. zasadom. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż decyzja o niedochodzeniu określonej należności winna być poprzedzona każdorazowo rozpatrzeniem wszystkich aspektów i wszystkich okoliczności sprawy. Przykładowo, ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu, nawet w sytuacji, gdy kwota dochodzonej należności wraz z odsetkami opiewa na stosunkowo niską kwotę jest racjonalne wówczas gdy dłużnik ten posiada jakąś nieruchomość. W takiej sytuacji istnieje przynajmniej potencjalna możliwość, iż wierzyciel zostanie zaspokojony po przeprowadzeniu egzekucji z tej nieruchomości, o ile nie jest ona oczywiście obciążona licznymi hipotekami.

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że jeżeli dłużnik nie jest znany z miejsca pobytu, a w ramach zastępczego doręczenia przez komornika, komornik nie ustalił jego adresu i powód nie wystąpi o ustanowienie kuratora, to pomimo, iż został skierowany do sądu pozew to nie wywołuje on żadnych skutków, które k.p.c. wiąże z wytoczeniem powództwa (art. 182 § 2 k.p.c.). W rezultacie może się okazać, iż dojdzie do przedawnienia roszczenia dochodzonego pozewem. W celu zapobieżenia sytuacjom, gdzie z góry wiadomo, iż nie jest możliwe ustalenie adresu zamieszkania dłużnika (bo z posiadanych informacji wynika, iż nie przebywa on w kraju) racjonalnym zachowaniem się wydaje podjęcie – z poszanowaniem ograniczeń, o których mowa w art. 26 ust. 1 u.d.f.p. – decyzji o niedochodzeniu tej należności.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
2021-09-03	Bogdan Wenta	z up. Prezydenta Miasta mgr Karolina Kamela zastępca Dyrektora Wydziału Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji /podpis elektroniczny/



Kielce, dnia 5.10.2021 r.

WI.54.43.2021

Pan Bogdan Wenta
Prezydent Miasta Kielce

Szanowny Panie Prezydencie, wnioskiem z dnia 03.09.2021 roku, doręczonym na adres Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dacie 03.09.2021 roku, Pani Karolina Kamela – Zastępca Dyrektora Wydziału Podatków, Zarządzania Nieruchomościami i Windykacji, działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta, zwróciła się o udzielenie odpowiedzi na pytania:

Czy stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych niedochodzenie należności cywilnoprawnych, w przypadku gdy nie jest wierzycielowi znany adres zamieszkania dłużnika i kwota dochodzonej należności opiewa na małą kwotę np. do 50 zł.

Czy mając na uwadze niską kwotę dochodzonego roszczenia (w przypadku dłużników nieznanych z miejsca pobytu), zasadnym jest ponoszenie przez jednostkę samorządu terytorialnego kosztów w dużej mierze przekraczających tą należność?

Czy jednostka sektora finansów publicznych za wszelką cenę winna dochodzić swoich należności, nawet wówczas, gdy windykacja małych kwotowo zaległości jest nieracjonalna?

Odpowiadając na te pytania, wskazać należy na następujące okoliczności.

Informuję, że organem orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 289) jest w I instancji Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach.

Poza kompetencjami RIO w Kielcach znajduje się więc odpowiedź na wskazane pytanie dotyczące przedmiotu naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z zasadą legalności wynikającą z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), dalej u.f.p. - jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Powyższa zasada nie posiada bezwzględnego charakteru w zakresie m.in. terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zgodnie z 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p. - wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Jak wynika z art. 53 ust. 1 u.f.p. – na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych spoczywa odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Zatem kierownik jednostki winien podejmować wszelkie prawem przewidziane czynności w celu dochodzenia należności cywilnoprawnych.

Jednakże w każdej jednostkowej sprawie dotyczącej dochodzenia należności cywilnoprawnych, kierownik jednostki na podstawie zgromadzonego materiału winien podjąć decyzję mając na względzie zasadność ponoszenia wydatków budżetowych.

Nadto w ocenie Izby należy rozważyć przedłożenie Radzie Miejskiej stosownego projektu uchwały w sprawie stosowania z urzędu ulg na podstawie art. 59 ust. 3 u.f.p.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Zbigniew Rękas

Zastępca Prezesa