

Uchwała nr 74/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 kwietnia 2019 r.

w sprawie wskazania nieprawidłowości w uchwale Rady Gminy Pielgrzymka nr VII/46/19
z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmian budżetu gminy na rok 2019

Na podstawie art. 12 ust. 1 i 4 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Gminy Pielgrzymka nr VII/46/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmian budżetu gminy na rok 2019 wskazuje się istotne naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), polegające na niezaplanowaniu w budżecie Gminy Pielgrzymka na 2019 rok rozchodów w kwocie 1.700.000,00 zł z tytułu spłaty kredytu objętego subrogacją.

§ 2

Nakazuje się usunięcie nieprawidłowości w nieprzekraczalnym terminie do dnia 8 maja 2019 r., poprzez odpowiednie zaplanowanie rozchodów budżetu Gminy Pielgrzymka w 2019 roku.

§ 3

Niniejsza uchwała powoduje zawieszenie biegu 30-dniowego terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na okres 30 dni. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, o której mowa w § 1, w terminie określonym § 2, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podejmie rozstrzygnięcie nadzorcze w trybie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Pielgrzymka nr VII/46/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmian budżetu gminy na rok 2019 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 29 marca 2019 roku.

W budżecie Gminy Pielgrzymka na 2019 rok, ustalonym uchwałą Rady Gminy Pielgrzymka nr IV/15/18 z dnia 19 grudnia 2018 r., zaplanowano rozchody ogółem w kwocie 621.964,00 zł. Z załącznika nr 4 „Przychody i rozchody budżetu w 2019 r.” wynika, że rozchody we wskazanej kwocie zaplanowano w § 992 „Spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów”. Badaną uchwałą nr VII/46/19 z dnia 28 marca 2019 r. nie wprowadzono zmian w kwocie rozchodów, która pozostaje na niezmiennym poziomie (621.964,00 zł).

Kolegium Izby ustaliło stan faktyczny sprawy w oparciu o:

- sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2018 (korekta nr 3),

- Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kw. 2018 r. (korekta nr 1),

- przekazane przez jednostkę dwie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu z dnia 20 grudnia 2018 r. nr 162/2018/MFIZ/D i nr 163/2018/MFIZ/ZD oraz dwa porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań nr 162/2018/MFIZ/POR z dnia 28 grudnia 2018 r. i nr 163/2018/MFIZ/POR z dnia 27 grudnia 2018 r.,

- wyjaśnienia udzielone przez Wójta Gminy Pielgrzymka pismem znak RF-3021.5.2019 z dnia 3 kwietnia 2019 roku.

W dniu 20 grudnia 2018 r. Gmina Pielgrzymka zawarła umowę nr 162/2018/MFIZ/ZD o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu, dotyczącą spłaty zobowiązania z tytułu kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 1.700.000,00 zł. Jak wskazano w § 2 ust. 1 umowy, restrukturyzacja zadłużenia miała nastąpić poprzez przejęcie obowiązku spłaty długu i spłatę zadłużenia w kwocie 1.700.000,00 zł na zasadach art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego. Następnie Gmina Pielgrzymka dnia 28 grudnia 2018 r. zawarła porozumienie nr 162/2018/MFIZ/POR w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, określające warunki i termin spłaty zobowiązania przejętego na podstawie ww. umowy z dnia 20 grudnia 2018 roku.

W udzielonych wyjaśnieniach (pismo znak RF-3021.5.2019 z dnia 3 kwietnia 2019 r.) Wójt Gminy wskazał, że na zaplanowaną ogółem w 2019 r. kwotę rozchodów 621.964,00 zł składają się spłaty z tytułu czterech umów kredytu i jednej umowy pożyczki, zawartych w latach 2012–2014, a zobowiązanie z tytułu umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań Gmina uregulowała w dniu 28 lutego 2019 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 211 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu i załączników. Z art. 212 ust. 1 pkt 5 u.f.p. wynika natomiast, że uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych: 1) dochody oraz przychody — stanowią prognozy ich wielkości; 2) wydatki oraz łączne rozchody — stanowią nieprzekraczalny limit (art. 52 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p.).

Przychodami budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a–e u.f.p., są środki publiczne pochodzące: a) ze sprzedaży papierów wartościowych, b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, d) z otrzymanych pożyczek i kredytów, e) z innych operacji finansowych. Rozchodami publicznymi są natomiast: 1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; 2) wykup papierów wartościowych; 3) udzielone pożyczki i kredyty; 4) płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; 5) inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością; 6) płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (art. 6 ust. 2 pkt 1–6 u.f.p.).

Jak wynika z art. 518 § 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”, osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty: 1) jeżeli płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi; 2) jeżeli przysługuje jej prawo, przed którym spłacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia; 3) jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie; 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne.

Powołany przepis Kodeksu cywilnego reguluje instytucję subrogacji (podstawienie, *cessio legis*), poprzez którą osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty. Tym samym wstępuje w prawa zaspokojonego wierzyciela. Okoliczność taka nie skutkuje wygaśnięciem stosunku zobowiązaniowego, dochodzi natomiast do zmiany podmiotu będącego w tym stosunku wierzycielem (komentarz do art. 518, M. Gutowski (red.), Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz, Warszawa 2019). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2018 r. (sygn. akt I SA/Bd 246/18): „Należy zauważyć, że przepisy art. 518 § 1 pkt 1–4 k.c. regulują przypadki, w których następuje zmiana wierzyciela. Zmiana ta następuje na skutek wstąpienia osoby trzeciej, która spełniła świadczenie zamiast dłużnika, w prawa zaspokojonego wierzyciela. Przedmiotem nabycia jest tu ta sama wierzytelność, która przysługiwała spłaconemu wierzycielowi. Prowadzi to do przedłużenia dotychczasowego stosunku zobowiązaniowego z tą zmianą, że w miejsce zaspokojonego wierzyciela wstępuje ten, kto zamiast dłużnika spełnia świadczenie. Zatem dotychczasowy stosunek zobowiązaniowy trwa nadal razem ze wszystkimi prawami ubocznymi. Wstąpienie osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela na podstawie art. 518 § 1 pkt 3 k.c. przybiera postać tzw. konwersji długu. Następuje to wówczas, gdy osoba trzecia za pisemną zgodą dłużnika spłaca wierzyciela w celu wstąpienia w jego prawa. Dłużnik najczęściej udziela takiej zgody po to, aby uzyskać od osoby trzeciej, która stanie się jego nowym wierzycielem złagodzenie warunków dotychczasowego długu, np. odroczenie terminu płatności, rozłożenie go na raty, obniżenie stopy odsetek itp.”.

Kolegium wskazuje, że zaciągnięty przez Gminę Pielgrzymka w 2018 r. kredyt w rachunku bieżącym w kwocie 1.700.000,00 zł (objęty postanowieniami umowy nr 162/2018/MFIZ/ZD z dnia 20 grudnia 2018 r.) stanowił przychód budżetu Gminy w 2018 r., zaś jego spłata w dniu 28 lutego 2019 r. jest rozchodem budżetu i tak winna być ujęta w budżecie Gminy Pielgrzymka na 2019 rok. Niezaplanowanie w budżecie Gminy Pielgrzymka na 2019 rok oraz nieujęcie dokonanej spłaty jako rozchodu stanowi istotne naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.f.p.

Niezależnie od powyższego Kolegium zauważa, że załącznik nr 5 do badanej uchwały „Plan dotacji udzielonych z budżetu na 2019 rok na zadania bieżące” dotyczy tylko dotacji bieżących i pomija dotację celową ujętą w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, § 6230 „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych” w kwocie 115.000,00 zł. Z art. 215 ust. 2 w związku z art. 214 ust. 1 u.f.p. wynika, że w zestawieniu planowanych dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus