



REGIONALNA IZBA  
OBRACHUNKOWA

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

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

Łódź, dnia 13 lipca 2020 r.

WA 4120 – 16/2020-w

**Pan**

**Piotr Majchrowski**

Wójt Gminy Lubochnia

Urząd Gminy Lubochnia

ul. Tomaszowska 9

97-217 Lubochnia

W odpowiedzi na pismo dotyczące możliwości zastosowania art. 54 a ustawy o finansach publicznych w sytuacji, gdy toczy się postępowanie sądowe, a Gmina jest pozwanym, a w późniejszym czasie może stać się dłużnikiem – Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

Jak wynika z opisu stanu faktycznego, przedmiotem sporu pomiędzy Gminą a Wykonawcą jest kwestia zasadności i wysokości roszczenia, o którym mowa w art. 632 § 2 kc. Zgodnie z treścią art. 632 § 1 kc, jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Zgodnie z treścią § 2 art.632 kc, jeżeli jednak wskutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażącą stratą sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę.

Z przywołanej normy wynika, iż podwyższenie wynagrodzenia wskutek okoliczności, o których mowa w § 2 art. 632 kc może nastąpić jedynie przez sąd. Powyższe nie oznacza jednak, że strony postępowania nie mogą zawrzeć ugody sądowej w tym przedmiocie. Uwzględniając treść art. 10 kpc oraz charakter roszczenia, należy przyjąć, że zawarcie ugody sądowej co do zasady jest w omawianej kwestii prawnie dopuszczalne.

W literaturze przedmiotu pojawiła się jednak wątpliwość, czy powyższa zasada wynikająca z przepisów kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego może znaleźć zastosowanie w przypadku podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych, ze względu na obowiązki i ograniczenia wynikające z ustawy o finansach publicznych, w tym m.in. obowiązek dochodzenia należności przypadających jednostkom sektora finansów publicznych, racjonalne, oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi czy też ograniczenia w zakresie udzielania ulg i zwolnień dotyczących w szczególności należności cywilnoprawnych (art. 42, art. 44, art.55-57 ustawy o finansach publicznych).

Wątpliwości powyższe zostały usunięte wprowadzeniem do systemu prawa art. 54 a ustawy o finansach publicznych. Przepis ten wprowadzony został ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r,

o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania dochodzenia wierzytelności (Dz.U. 2017 r. poz. 933 – art.9).

Przepis art. 54a otrzymał następujące brzmienie:

*Jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego (ust.1). Ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego (ust.2).*

Uwzględniając przytoczoną wyżej treść art. 54a należy stwierdzić, że przepis ten wprowadza podstawę prawną do zawarcia ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

Powstała wątpliwość czy uwzględniając literalne brzmienie przepisu, przepis ten może znaleźć zastosowanie jedynie w sytuacji gdy jednostce sektora finansów publicznych przysługuje sporna należność czy też przepis ten obejmuje także sytuacje gdy to jednostka sektora finansów publicznych jest w konkretnym przypadku zobowiązana (może stać się dłużnikiem). W ocenie Izby komentowany przepis należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on zarówno sytuacji gdy jednostce publicznej przysługuje sporna należność (wierzytelność), jak też w sytuacji gdy to inny podmiot kieruje do jednostki sektora finansów publicznych żądanie w zakresie spornej należności tego podmiotu.

Komentowany przepis nie stanowi o spornej należności jednostki lecz formułuje uprawnienie dla jednostki sektora publicznego co do możliwości zawarcia ugody w sprawie spornej należności, a więc spornej należności przysługującej jednostce sektora finansów publicznych, jak i podmiotowi prywatnemu czy innej jednostce publicznej.

Za taką interpretacją przemawia także uzasadnienie do projektu wyżej przywołanej ustawy z dnia 7 kwietnia 2017r. a w szczególności następujące zapisy tegoż:

*„Celem projektowanej regulacji jest racjonalizacja działań podmiotów publicznych na wzór podmiotów prywatnych, które dysponują faktyczną możliwością wyboru sposobu zakończenia sporu (rozstrzygnięcie sądu, ugoda) po uwzględnieniu możliwych wszystkich skutków, nie tylko prawnych, ale i ekonomicznych. Projektowana regulacja stworzy wyraźną podstawę prawną, w oparciu o którą podmioty publiczne będą miały możliwość rozważenia, czy z punktu widzenia zasad racjonalnego działania i gospodarowania środkami finansowymi, zasadne jest zakończenie sporu ugodą. Dzięki ugodzie może dojść np. do skrócenia czasu otrzymania zapłaty przez podmiot prywatny od dłużnika będącego jednostką sektora finansów publicznych, z drugiej strony poniesienia przez jednostkę niższych kosztów; nie tylko kosztów związanych z prowadzeniem postępowania /własnych jak i strony przeciwnej”.*

I dalej: *„Mając na uwadze powyższe, proponuje się wprowadzenie do u.f.p przepisu, który będzie stanowił podstawę do zawierania przez podmioty publiczne ugody w sprawach o należności cywilnoprawne mające charakter sporny”.*

Należy stwierdzić, że także pozostała część uzasadnienia odnośnie do celu i założeń wprowadzanej regulacji (dodanie art. 54 a u.f.p) nie daje podstaw do przyjęcia odmiennej interpretacji, która w istocie sprowadzałaby się do ograniczenia stosowania nowej normy do

możliwości zawierania ugód jedynie w sytuacji gdy sporna należność przysługuje jednostce sektora finansów publicznych.

W ocenie Izby takiej konkluzji nie można sformułować ani przy zastosowaniu wykładni literalnej, ani celowościowej komentowanego przepisu. Reasumując, przy założeniu spełnienia przesłanek z art. 54 a ustawy o finansach publicznych jednostka może zawrzeć ugodę sądową w sprawie z powództwa Wykonawcy robót.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi informuje jednocześnie, że stanowisko przedstawione w niniejszym piśmie nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

PREZES  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
dr Ryszard Paweł Krawczyk

