



Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

45-052 Opole
ul. Oleska 19a
NIP 754-11-36-950
REGON 530617411

tel: 77 453 86 36
77 443 18 70
tel/fax: 77 453 73 68
e-mail: rio@rio.opole.pl www.rio.opole.pl

Opole, 25 października 2022 r.

NA.III -422-20/2022

Pan

Arkadiusz Wiśniewski

Prezydent Miasta Opola

Działając na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz 1668) w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnienia, czy jednostka samorządu terytorialnego może dokonać sprzedaży wierzytelności, będących należnościami cywilnoprawnymi, przysługujących jej z tytułu biletów komunikacji miejskiej oraz opłat dodatkowych, co do których uprzednio organ egzekucyjny stwierdził bezskuteczność egzekucji, uprzejmie wyjaśniam i informuję, co następuje:

Stosownie do treści art. 33a ust. 1 oraz 3 i 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 8; zwanej dalej: p.p.) przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu. W razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty. W razie stwierdzenia braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty.

Materialno-prawne regulacje dotyczące przelewu wierzytelności zawarte są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.; zwanej dalej: k.c.). Zgodnie z art. 509 k.c. wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na

osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Wraz z wierzytelnością przechodzą na nabywcę wszelkie związane z nią prawa, w szczególności roszczenie o zaległe odsetki.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych, w tym podatków nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Jak wyjaśnił przy tym Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96, w sprzeczności z powyższą zasadą nie pozostaje fakt przyznania gminom osobowości prawnej oraz wyznaczenia im określonego ustawami zakresu samodzielności, gdy chodzi o prowadzenie gospodarki finansowej. Ani przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, ani też przepisy innych ustaw, w szczególności zaś ustawy o zobowiązaniach podatkowych nie wyposażyły gmin w kompetencję dokonywania „sprzedaży” zobowiązań podatkowych. Podjęcie przez radę miasta uchwały w tym przedmiocie nie znajduje więc prawnego umocowania i nie mieści się w sferze działań „dozwolonych prawem”.

Dodatkowo za powyższym stanowiskiem przemawia fakt, że tego rodzaju wierzytelności dochodzone są w specjalnym trybie postępowania egzekucyjnego w administracji i przez uprawnione do tego podmioty prawa. Zatem do należności o charakterze publicznoprawnym nie mają zastosowania przepisy dotyczące należności cywilnoprawnych, zamieszczone w kodeksie cywilnym. Niemożność zastosowania przepisów kodeksu cywilnego co do zasady wyłącza również możliwość zmiany dłużnika oraz zmiany wierzyciela.

Zgodnie z art. 16 p.p. umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu na przejazd przed rozpoczęciem podróży lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich nieustalenia - przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym. Nie ulega zatem wątpliwości, iż opłata za przewóz stanowi należność cywilnoprawną. Koniecznym jest jednak dokonanie oceny charakteru roszczeń przewoźnika lub operatora systemu transportu zbiorowego, w szczególności o zapłatę opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 33a ust. 3 i 4 p.p. Jak wskazuje się w doktrynie *„opłata dodatkowa nie stanowi należności przewozowej. Tą należnością jest jedynie cena biletu, bo tylko ona stanowi należność przewoźnika za wykonaną umowę. Opłata dodatkowa nie może być karą umowną ani też karą ustawową (M. Radwański, Kontrowersje wokół opłaty dodatkowej, Rzeczp. 1998, Nr 6, s. 19). Pomimo że opłata*

dodatkowa przypomina bardziej karę w rozumieniu przepisów o wykroczeniach, przyjęć należy, iż może być dochodzona przez przewoźnika od podróżnego wyłącznie przed sądem cywilnym i w drodze egzekucji cywilnej, a nie administracyjnej. Dotyczy to także przewoźników prowadzących działalność w formach charakterystycznych dla prawa publicznego, np. zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie komunikacji miejskiej.” (T. Szanciło, Prawo przewozowe. Komentarz, Warszawa 2008, opubl. Legalis, komentarz do art. 33a p.p.).

Powyższe przekonuje zatem, że określona należność za przewóz oraz opłata dodatkowa stanowią należności cywilnoprawne, a wobec tego zakaz zbywania publicznoprawnych zobowiązań podatkowych nie znajdzie tu zastosowania.

Należy jednak mieć na względzie wymóg wynikający z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.; zwanej dalej: u.f.p.), zgodnie z którym 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. Nakaz dochodzenia należności rozumiany jest jako obowiązek podejmowania niezbędnych działań w celu otrzymania kwot należnych podmiotom sektora finansów publicznych, jeśli kwoty te nie zostały uiszczone przez zobowiązane podmioty w ustalonym (z mocy prawa lub na podstawie decyzji) terminie. Prawidłowe wywiązywanie się z tego obowiązku wymaga w szczególności:

- 1) ciągłego monitorowania wywiązywania się przez zobowiązanych z obowiązku terminowego dokonywania pełnych wpłat na rzecz podmiotów sektora finansów publicznych;
- 2) niezwłocznego podejmowania działań zmierzających do wykonania zobowiązań w przypadku, gdy należne kwoty nie wpłynęły w terminie lub wpłynęły w zaniżonej wysokości. (zob. W. Misiąg [red.], Ustawa o finansach publicznych [w:] W. Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2019, opubl. Legalis, komentarz do art. 42 u.f.p.).

Zasady dotyczące ulg w spłacie zobowiązań publicznych, w tym umarzania należności cywilnoprawnych, zostały zawarte w ustawie o finansach publicznych w Rozdziale 5. *Zasady gospodarowania środkami publicznymi*. W szczególności, zgodnie z art. 59 ust. 4 u.f.p., do

należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się przepisy art. 55-58, z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Idąc za odesłaniem, przepis art. 56 ust. 1 pkt 3 u.f.p. przewiduje możliwość umarzania należności cywilnoprawnych z urzędu i w całości, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne.

Z istoty uznania administracyjnego wynika, że zaistnienie określonych przesłanek nie obliguje właściwego w danej sprawie organu do udzielenia ulgi. Jak wskazuje się w orzecznictwie, nawet gdyby organ administracji publicznej ustalił, że w sprawie zachodzą przesłanki umożliwiające przyznanie ulgi, to i tak nie byłby do tego zobligowany (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Op 302/17, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 2726/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4918C7A61D>).

Uznać zatem należy, że generalny obowiązek dochodzenia należności przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego nie jest bezwzględnie obowiązujący, ale odstąpienie od tego obowiązku musi wynikać z określonej przesłanki ustawowej. Przy tym „w przypadku określonym w pkt 3 (dodano: art. 56 ust. 1 u.f.p.) *kluczowe znaczenie ma prawidłowa ocena kosztów egzekucji i szans na jej pomyślne zakończenie. Jeśli z oceny wynika, że szanse na wyegzekwowanie należności są znikome, powinno to prowadzić do uznania umorzenia należności za najlepsze rozwiązanie. Uznaniowość sprowadza się tu w istocie rzeczy do wyboru metody analizy kosztów i szans egzekucji.*” (W. Misiąg [red.], Ustawa o finansach publicznych [w:] W. Misiąg [red.], Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2019, opubl. Legalis, komentarz do art. 56 u.f.p.).

Jednostka samorządu terytorialnego także nie uniknie konieczności dokonania indywidualnej oceny zasadności sprzedaży wierzytelności. Gdy organ jednostki samorządu terytorialnego ustali, że istnieją podstawy do umorzenia należności cywilnoprawnych, względem których organ egzekucyjny stwierdził bezskuteczność egzekucji, może rozważyć odpłatne przeniesienie wierzytelności cywilnoprawnych. Za celowością odpłatnego zbycia wierzytelności cywilnoprawnych mogą przemawiać m.in. przywołane przez Wnioskodawcę

argumenty w postaci uprzedniego przeprowadzenia postępowania sądowego i egzekucyjnego, które zostało umorzone jako bezskuteczne oraz brak perspektywy na uzyskanie w kolejnych postępowaniach egzekucyjnych środków pozwalających na pokrycie chociażby kosztów egzekucji.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że jednostka samorządu terytorialnego, będąca operatorem systemu transportu zbiorowego, zachowując zasady gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności obowiązek określony w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, może dokonać przelewu wierzytelności przysługujących z tytułu należności za przewóz i opłatę dodatkową, o których mowa w art. 33a ust. 3 i 4 p.p.

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, że wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nie stanowią wiążącej wykładni prawa.



Signed by /
Podpisano przez:

Grzegorz
Czarnocki

Date / Data:
2022-10-28 16:21

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu

Grzegorz Czarnocki