

**Uchwała Nr .../.../...
Rady Powiatu Słubickiego
z dnia
w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego
Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.
z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Go 374/17**

Na podstawie art. 85 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.) w zw. z art. 173 § 1 w zw. z art. 175 § 1 w zw. z art. 177 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.)

uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu Słubickiego postanawia wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 12 lipca 2017 roku, sygn. akt II SA/Go 374/17, oddalającego skargę Powiatu Słubickiego na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 10 marca 2017 r. nr 95/2017 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVII/162/17 Rady Powiatu Słubickiego z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty i restrukturyzacji zobowiązań Powiatu Słubickiego.

§ 2. Wykonanie uchwały, w szczególności ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, o którym mowa w art. 175 § 1 oraz art. 35 § 1 w zw. art. 34 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do sporządzenia i wywiedzenia skargi kasacyjnej w imieniu Powiatu Słubickiego oraz do reprezentowania Powiatu Słubickiego na etapie postępowania sądowo - administracyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie zainicjowanej wywiedzeniem ww. skargi kasacyjnej z prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw procesowych, powierza się Zarządowi Powiatu Słubickiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Robert Zubczewski-Bogdanow
Robert Zubczewski-Bogdanow
RADCA PRAWNY

Uzasadnienie
do projektu uchwały Rady Powiatu Słubickiego
w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego
Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.
z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Go 374/17

Wyrokiem z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Go 374/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. oddalił skargę wniesioną przez Powiat Słubicki na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 10 marca 2017 r. nr 95/2017 stwierdzającą nieważność uchwały Nr XXXVI/162/17 Rady Powiatu Słubickiego z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty i restrukturyzacji zobowiązań Powiatu Słubickiego.

Powiat Słubicki nie zgadza się z powyższym wyrokiem i podtrzymuje stanowisko wyrażone w ww. skardze. W związku z tym zasadne jest wniesienie skargi kasacyjnej od ww. wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity - Dz. U. z 2016r., poz. 814 z późn. zm.) stanowi, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące powiatu podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Zgodnie z art. 85 ust. 3 ww. ustawy do złożenia przedmiotowej skargi uprawniony jest powiat lub związek powiatów, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, a podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

W myśl art. 173 § 1 w zw. z art. 177 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity - Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.) od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 175 § 1 ww. ustawy stanowi, iż skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, w związku z tym konieczne jest upoważnienie Zarządu Powiatu Słubickiego do udzielenia szczegółowego pełnomocnictwa.

SEKRETARZ POWIATU

Wojciech Woropaj

Robert Zubczewski-Bogdanow
RADCA PRAWNY

2017-08-16 

Uchwała Nr XXXVI/162/17
Rady Powiatu Słubickiego
z dnia 17 lutego 2017 r.
w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty i restrukturyzacji zobowiązań
Powiatu Słubickiego

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) oraz art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.)

uchwala się, co następuje:

§1. Rada Powiatu Słubickiego wyraża zgodę na sfinansowanie zobowiązań Powiatu Słubickiego przez przejęcie długu do łącznej kwoty 5.500.000 zł (słownie: Pięć milionów pięćset tysięcy złotych).

§2. Przejęcie długu Powiatu Słubickiego nastąpi na podstawie umowy zawartej na zasadzie art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny z osobą trzecią wybraną w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity - Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.), na okres nie krótszy niż 15 lat od daty ich przejęcia, z zastrzeżeniem możliwości wydłużenia okresu spłaty przyjętych zobowiązań.

§3. Zobowiązania Powiatu Słubickiego podlegające przejęciu wynikają z decyzji Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r.:

nr FS15/4135/38-228/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50840 oraz

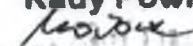
nr FS15/4135/37-217/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50827.

§ 4. Zabezpieczeniem prawidłowej realizacji umowy w sprawie przejęcia i spłaty zadłużenia przez Powiat Słubicki będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową.

§ 5. Spłata przejętego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi następować będzie z dochodów budżetu Powiatu Słubickiego.

§ 6. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Słubickiego.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Powiatu

Wiesław Kołosa

Sygn. akt II SA/Go 374/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lipca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Aleksandra Wieczorek
Sędziowie	Sędzia WSA Michał Ruszyński (spr.) Asesor WSA Zbigniew Kruszewski
Protokolant	st. sekr. sąd. Monika Walentynowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lipca 2017 r.
sprawy ze skargi Powiatu Słubickiego
na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze
z dnia 10 marca 2017 r. nr 95/2017
w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/162/17 Rady Powiatu
Słubickiego z 17 lutego 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty
i restrukturyzacji zobowiązań Powiatu Słubickiego

oddala skargę.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

12. 07. 2017
dnia podpis

U Z A S A D N I E N I E

17 lutego 2017 r. Rada Powiatu Słubickiego podjęła uchwałę nr XXXVI/162/17 w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty i restrukturyzacji zobowiązań Powiatu Słubickiego. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm., dalej: u.s.p.) oraz art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm., dalej: K.c.).

Zgodnie z § 1 uchwały Rada Powiatu Słubickiego wyraża zgodę na sfinansowanie zobowiązań Powiatu Słubickiego przez przejęcie długu do łącznej kwoty 5.500.000 zł. W § 2 wskazano, że przejęcie długu Powiatu Słubickiego nastąpi na podstawie umowy zawartej na zasadzie art. 518 § 1 pkt 3 K.c. z osobą trzecią wybraną w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.), na okres krótszy niż 15 lat od daty ich przejęcia, z zastrzeżeniem możliwości wydłużenia okresu spłaty przejętych zobowiązań. W § 3 wskazano, że zobowiązania Powiatu Słubickiego podlegające przejęciu wynikają z decyzji Ministra Finansów z 31 grudnia 2013 r. nr FS15/4135/38-228/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50840 oraz nr FS15/4135/37-217/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50827. W § 4 określono, że zabezpieczeniem prawidłowej realizacji umowy w sprawie przejęcia i spłaty zadłużenia przez Powiat Słubicki będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową. Spłata zaś przejętego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi – zgodnie z § 5 – następować będzie z dochodów budżetu Powiatu Słubickiego. W § 6 wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu Słubickiego. Z kolei w § 7 przyjęto, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono, że decyzjami Ministra Finansów z 31 grudnia 2013 r. nr FS15/4135/38-228/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50840 oraz nr FS15/4135/37-217/MQR/12/13/BMI9/RWPD-50827 Powiat Słubicki został zobowiązany do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa łącznej kwoty w wysokości 3.479.449,73 zł wraz z odsetkami liczony jak od zaległości podatkowych. Do 31 grudnia 2016 r. Powiat spłacił kwotę należności głównej w wysokości 216.665,69 zł.

Wyjaśniono ponadto, że biorąc pod uwagę możliwość jednorazowej spłaty ww. zobowiązań po analizie wykonania budżetu za lata poprzednie, prognozy dochodów i wydatków na lata następne oraz zaplanowanych spłat rat kredytów i pożyczek wraz

z kosztami obsługi zadłużenia, zachowanie przez Powiat Słubicki wymaganych przepisami relacji, określonych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest możliwe jedynie przez alokacją zadłużenia w czasie poprzez skorzystanie z mechanizmu przejęcia części zadłużenia Powiatu przez osobę trzecią na podstawie art. 518 § 1 pkt 3 K.c. Zawarcie umowy (porozumienia) z nowym wierzycielem zakłada wydłużenie okresu spłaty przejętych zobowiązań do roku 2032 i odpowiednią ich strukturyzację, co pozwoli przesunąć obciążenia związane z zadłużeniem na kolejne lata budżetowe. W tej sytuacji – jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały – wykorzystanie subrogacji (art. 518 § 1 pkt 3 K.c.) oraz rozłożenie w czasie spłaty zobowiązań stanowi możliwość restrukturyzacji części zadłużenia Powiatu Słubickiego. Skorzystanie z tego rozwiązania nie wiąże się z wpływem środków na rachunek bankowy Powiatu, gdyż osoba trzecia dokona spłaty zobowiązań Powiatu bezpośrednio na rachunek wierzyciela – Wojewody Lubuskiego. Nie nastąpi zatem przychód budżetu i nie zmienia się kwota wielkości zadłużenia. Będzie to pozabilansowa operacja na długu Powiatu zgodnie z przesłankami określonymi w Uchwale nr 6 Krajowej Rady Izb Obrachunkowych z 10.06.2011 r. w sprawie kredytów konsolidacyjnych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze (dalej „RIO”) uchwałą z 10 marca 2017 r. nr 95/2017 stwierdziło nieważność ww. uchwały Rady Powiatu Słubickiego w całości z powodu naruszenia art. 60 pkt 8, art. 66 w zw. z art. 242 i art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., dalej: u.f.p.) oraz art. 1 i art. 518 § 1 pkt 3 K.c.

W uzasadnieniu uchwały RIO wskazało, że zobowiązania Powiatu Słubickiego wynikające z decyzji Ministra Finansów z 31 grudnia 2013 r. dotyczą pobranych przez Powiat Słubicki a nie przekazanych do budżetu państwa dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych, pobieranych na nieruchomościach i obiektach po byłym TTOC i DPG w Świecku za lata 2010 i 2011. Dalej RIO wskazało, że ustawodawca w art. 518 K.c. uregulował instytucję prawa cywilnego (prywatnego), tzw. subrogację ustawową, polegającą na wstąpieniu z mocy ustawy osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela. Jedną z postaci takiej subrogacji jest konwersja długu, uregulowana przepisem art. 518 § 1 pkt 3 K.c. W myśl tego przepisu osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie. Takie następstwo

(sukcesja) - zdaniem RIO – w wierzytelność w drodze wstąpienia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela następuje zawsze na podstawie przepisu ustawy w sytuacjach wskazanych w art. 518 § 1 K.c. i dotyczy jedynie wierzytelności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, gdyż zgodnie z treścią art. 1 K.c. – ustawa ta reguluje jedynie stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi. W uchwale Rady Powiatu Słubickiego przedmiotem „przejęcia” ma być natomiast dług Powiatu Słubickiego stanowiący wierzytelność Skarbu Państwa, powstałą na gruncie stosunku publicznoprawnego z tytułu dochodu pobranego przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, związanego z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i nieodprowadzonego na rachunek dochodów budżetu państwa. Taką wierzytelność (należność) Skarbu Państwa ustawodawca zdefiniował jako niepodatkową należność budżetową o charakterze publiczno-prawnym w art. 60 pkt 8 u.f.p. i uregulował tą ustawą w przepisach od art. 60 do art. 66, natomiast w art. 67 wskazał, że do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60 u.f.p., nieuregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Na publicznoprawny charakter wierzytelności Skarbu Państwa, które Powiat Słubicki planuje poddać subrogacji wskazuje również dyspozycja art. 66 u.f.p., zgodnie z którą, do ich egzekucji nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, lecz przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W dalszej części uzasadnienia uchwały RIO wskazało, że niepodatkowe należności budżetowe to należności nie będące podatkami i opłatami, stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych (art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej). Podstawą prawną zarówno powstania tych należności jak i ich późniejszej realizacji są przepisy powszechnie obowiązującego prawa publicznego, a cechą charakterystyczną podporządkowanie określonych – a podległych temu prawu podmiotów – organom wyposażonym we władztwo publiczne.

W ocenie RIO uchwała Rady Powiatu Słubickiego w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty i restrukturyzacji zobowiązań Powiatu Słubickiego, rażąco narusza prawo, gdyż wskazany w jej podstawie prawnej przepis art. 518 § 1 pkt 3 K.c., regulujący instytucję prawa cywilnego jaką jest subrogacja ustawowa, nie może mieć

za przedmiot wskazanej w tej uchwale wierzytelności Skarbu Państwa, która stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, w rozumieniu art. 60 pkt 8 u.f.p. w zw. z art. 255 u.f.p., a zatem nie jest wierzytelnością cywilnoprawną. Stosownie do art. 255 ust. 1 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego na:

- 1) 10 dzień miesiąca - w terminie do 15 dnia danego miesiąca;
- 2) 20 dzień miesiąca - w terminie do 25 dnia danego miesiąca.

W uzasadnieniu uchwały RIO wskazało ponadto, że planowane na podstawie badanej uchwały przejęcie wierzytelności Skarbu Państwa, stanowiące dla Powiatu w całości wydatek bieżący budżetu, przez podmiot trzeci, z obowiązkiem spłaty przez Powiat w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy stanowi instytucję prawną podobną w swoich skutkach do umowy pożyczki lub kredytu. Zobowiązanie takie, którego celem jest sfinansowanie wydatków bieżących (obsługa długu powiatu spłacanego wydatkami budżetu) nie może zostać zaciągnięte na okres przekraczający rok budżetowy, bowiem działanie takie narusza art. 242 u.f.p. Przepis ten nie dopuszcza bowiem finansowania deficytu bieżącego budżetu w okresie przekraczającym rok budżetowy kredytami, pożyczkami, a także innymi instrumentami finansowymi o skutkach ekonomicznych podobnych do kredytu lub pożyczki. Mając na uwadze dyspozycję art. 518 § 1 pkt 3 K.c. – warunkiem wstąpienia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela jest spłacenie wierzyciela (tu Skarbu Państwa) przez osobą trzecią, która nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty. Zatem dług Powiatu spłacany z wydatków bieżących zostałby rozciągnięty w czasie, na okres nie krótszy niż 15 lat od daty przejęcia z możliwością dalszego wydłużenia w czasie. Oznacza to de facto, że wskutek zawarcia takiej umowy Powiat uzyskalby de facto kredyt długoterminowy na finansowanie wydatków bieżących, określony umową również w zakresie warunków dotyczących wydatków na jego obsługę i zapadalności kolejnych rat w latach budżetowych następujących po roku 2017.

Powiat Słubicki (dalej jako „skarżący”) w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., zaskarżył opisaną uchwałę RIO w całości i wniósł o jej uchylenie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił naruszenie:

- 1) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 76 ust. 1 i ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 561, dalej: u.r.i.o.) w zw. z art. 1 ust. 2 u.r.i.o. w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 u.r.i.o., poprzez przekroczenie przez RIO zakresu kompetencji nadzorczych przyznanych regionalnej izbie obrachunkowej w zakresie właściwości rzeczowej, a tym samym wydanie zaskarżonej uchwały bez podstawy prawnej, co czyni koniecznym wyeliminowanie zaskarżonego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego,
- 2) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 78 ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 79 ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 79 ust. 5 u.s.p., poprzez zaniechanie wszczęcia przez organ nadzoru postępowania w sprawie oraz zawiadomienia o tejże czynności strony skarżącej, podczas gdy regionalna izba obrachunkowa – jako organ nadzoru – działająca na podstawie przepisów u.s.p. – jest zobowiązana do zainicjowania postępowania nadzorczego poprzez jego formalne wszczęcie oraz zakomunikowanie tegoż faktu stronie, czemu uchybiła, a co czyni wydaną uchwałę wadliwą,
- 3) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy oraz naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 79 ust. 5 u.s.p. w zw. z art. 107 § 1 K.p.a. w zw. z art. 6 K.p.a., poprzez wydanie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego (uchwały) bez podpisów wszystkich członków Kolegium RIO, którzy brali udział w jego podejmowaniu, podczas gdy podjęty przez ww. organ kolegialny akt nadzorczy (w formie uchwały), z uwagi na odesłanie do przepisów K.p.a., powinien być podpisany przez wszystkich członków Kolegium, którzy brali udział w jego wydawaniu, co czyni koniecznym wyeliminowanie go z obrotu prawnego,
- 4) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 72 ust. 1 pkt 4 u.f.p. w zw. z art. 9 u.f.p. w zw. z § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r. nr 298,

poz. 1767 ze zm., dalej: rozporządzenie), poprzez ich niezastosowanie w wyniku wadliwego przyjęcia, iż niepodatkowa należność budżetowa o charakterze publicznoprawnym nie może być przedmiotem subrogacji ustawowej, w wyniku której na miejsce wierzyciela wstąpi osoba trzecia, podczas gdy wskazana przez organ nadzoru należność zalicza się do państwowego długu publicznego, definiowanego jako zobowiązanie wymagalne, którego stronami są dłużnik i wierzyciel, co czyni w pełni dopuszczalnym zastosowanie w stosunku do ww. należności wszelkich instytucji przewidzianych w K.c., a tym samym umożliwia dokonanie jej subrogacji,

5) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 60 pkt 8 u.f.p. w zw. z art. 67 u.f.p. w zw. z art. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm., dalej: O.p.) poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji przyjęcie, iż niepodatkowa należność budżetowa o charakterze publicznoprawnym nie może zostać uiszczona przez osobę trzecią, co wyklucza dokonanie subrogacji ustawowej, podczas gdy wskazana przez organ nadzoru wierzytelność Skarbu Państwa, jako zobowiązanie niepodatkowe, niepodlegające regulacjom działu I oraz II O.p., w tym osobistości świadczenia, może stać się przedmiotem instytucji, o których mowa w K.c.,

6) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 2 § 1 pkt 1 O.p., poprzez jego niezastosowanie w wyniku wadliwego przyjęcia, iż niepodatkowa należność budżetowa o charakterze publicznoprawnym nie może zostać uiszczona przez osobę trzecią, podczas gdy należność, jako ustalona przez organ niepodatkowy, nie podlega regulacjom O.p., co czyni dopuszczalnym jej subregowanie przez osobę trzecią,

7) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 79 ust. 3 u.s.p. w zw. z art. 76 ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 77 u.s.p., poprzez niewłaściwe przyjęcie, iż doszło do istotnego naruszenia prawa, przy czym powyższe organ nadzoru wywnioskował w oparciu o przyjęte we własnym zakresie rozumienie zakwestionowanej podstawy prawnej, a nadto interpretację rozszerzającą, przy braku jednolitości poglądów prawnych w tym zakresie, podczas gdy akty przez organ nadzoru wydane powinny – w sposób niebudzący wątpliwości – wskazywać podstawę prawną, która została naruszona, bez uzasadnionych wątpliwości co do legalności aktu ustanowionego przez organ powiatu, czemu organ nie podołał, a co wpłynęło na ograniczenie naczelnej zasady samodzielności organów samorządu terytorialnego,

8) przepisów prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy oraz naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 79 ust. 5 u.s.p. w zw. z art. 107 § 3 K.p.a., poprzez niewywiedzenie z przepisów prawa materialnego konkretnego rodzaju naruszenia, przy czym wywód w zakresie określonego naruszenia prawa jest obligatoryjnym elementem rozstrzygnięcia nadzorczego, który składa się na uzasadnienie prawne tegoż aktu, a także poprzez wskazanie w rozstrzygnięciu nadzorczym jedynie okoliczności faktycznych, które w ocenie organu wpłynęły na stwierdzenie nieważności objętej nim uchwały.

Skarżący wniósł o przeprowadzenie dowodu z zaświadczenia Naczelnika Urzędu Skarbowego w Słubicach z 6 marca 2017 r. oraz z 7 marca 2017 r. o niezaleganiu w podatkach przez Powiat Słubicki – na okoliczność nieujawnienia zaległości podatkowych Powiatu Słubickiego, niezalegania przez Powiat z podatkami.

W obszernym uzasadnieniu skargi, przedstawiono argumentację przemawiającą, zdaniem skarżącego, za jej zasadnością.

W odpowiedzi na skargę, RIO wniosło o jej oddalenie i podtrzymało stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie 12 lipca 2017 r. Sąd oddalił wniosek dowodowy zawarty w skardze, jako niezmierny do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Zgodnie z § 2 cytowanego przepisu kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 3 § 2 punkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 80 a u.s.p., stanowią podstawę prawną wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, którego legalność bada sąd administracyjny w rozpoznawanej sprawie.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy środki publiczne, które skarżący Powiat pobrał i nie odprowadził na rachunek dochodów budżetu państwa, stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, można poddać subrogacji, na podstawie art. 518 § 1 pkt 3 K.c.

Pierwszym jednak zagadnieniem, które wymagało rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie było ustalenie, czy RIO wydając zaskarżoną uchwałę przekroczyło – jak twierdzi Powiat Słubicki – zakres swoich kompetencji nadzorczych, określonych w u.r.i.o, gdyż jest to zarzut najdalej idący. Rozstrzygając spór w tym zakresie należy wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 3 u.r.i.o., w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek.

Skarżący twierdzi, że skoro uchwała nie mówi wprost o zaciągnięciu zobowiązania wpływającego na wysokość długu publicznego, to RIO przekroczyło zakres swoich kompetencji nadzorczych. W tym zakresie wskazać należy na wyjątkowo celną uwagę RIO przedstawioną w odpowiedzi na skargę, iż Powiat Słubicki, czy to w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu na lata 2017-2026 czy w swoich sprawozdaniach, sam uznał zobowiązania z tytułu opłat eksploatacyjnych nieprzekazanych do budżetu państwa za lata 2010 i 2011 jako własne zobowiązania wymagalne, zaliczane do państwowego długu publicznego. Sama uchwała oczywiście nie stanowi o zaciągnięciu zobowiązania, ale zwrócić należy uwagę na treść jej § 2 i 5. Zgodnie z ich postanowieniami przejęcie długu nastąpi na podstawie umowy zawartej na zasadzie art. 518 § 1 pkt 3 K.c, natomiast spłata przejętego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi następować będzie z dochodów budżetu Powiatu Słubickiego. Organ stanowiący Powiatu wyraził zatem zgodę na podpisanie umowy (uchwała nie ma zatem tylko charakteru intencyjnego) której przedmiotem jest zaciągnięcie przez Powiat Słubicki zobowiązania mającego wpływ na wysokość długu publicznego związanego ze spłatą przez osobę trzecią zobowiązań Powiatu o charakterze publicznoprawnym. Dlatego też zobowiązania te – jako wpływające na wysokości długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego – podlegały właściwości nadzorczej Kolegium RIO, stosownie do treści art. 11 ust. 1 pkt 3 u.r.i.o.

Odnosząc się do zarzutu zaniechania wszczęcia przez organ nadzoru postępowania w sprawie oraz zawiadomienia o tej czynności, wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 18 ust. 3 u.r.i.o., w posiedzeniach kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Zgodnie natomiast z treścią art. 79 ust. 5 u.s.p., w przypadku postępowań nadzorczych przepisy K.p.a. stosuje się odpowiednio. Mając zatem na uwadze tę odpowiedniość stosowania K.p.a. a także okoliczność, iż przepisy u.r.i.o. milczą w zakresie sposobu powiadamiania stron postępowania, do Prezesa RIO należał wybór sposobu zawiadamiania stron, co oznacza, że RIO nie miała obowiązku wydania formalnego postanowienia o wszczęciu postępowania. W tej sprawie o posiedzeniu Kolegium RIO które odbyło się 10 marca 2017 r. Prezes RIO zawiadomił Starostę Słubickiego oraz Przewodniczącego Rady Powiatu. W posiedzeniu uczestniczył Starosta oraz Skarbnik Powiatu. Nawet zatem jeżeliby należało przyjąć, że RIO powinno wydać postanowienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, naruszenie to z uwagi na udział przedstawicieli Powiatu w posiedzeniu Kolegium Izby, nie miało wpływu na wynik tego postępowania nadzorczego.

Odnosząc się z kolei do zarzutu braku podpisów wszystkich członków Kolegium RIO pod zaskarżoną uchwałą, należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 18a ust. 4 u.r.i.o., uchwały kolegium podpisuje osoba przewodnicząca w jego posiedzeniu. Zaskarżona uchwała zastała podpisana przez Przewodniczącego Kolegium a zatem – mając także na uwadze odpowiedniość stosowania K.p.a. – RIO nie naruszyło obowiązującego w tym zakresie prawa .

Przechodząc do zasadniczego w sprawie problemu - zdaniem Powiatu Kolegium RIO wadliwie przyjęło, że niepodatkowa należność budżetowa o charakterze publiczno-prawnym nie może być przedmiotem subrogacji ustawowej, w wyniku której na miejsce wierzyciela wstąpi osoba trzecia, podczas gdy wskazana przez organ nadzoru należność zalicza się do państwowego długu publicznego definiowanego jako zobowiązanie wymagalne, którego stronami są dłużnik i wierzyciel, co czyni w pełni dopuszczalnym zastosowanie w stosunku do tej należności wszelkich instytucji przewidzianych w K.c., a tym samym umożliwia dokonanie jej subrogacji - należy podkreślić, że zgodnie z art. 72 u.f.p. państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych m.in. z tytułu wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za

bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Powiatu Słubickiego, przedmiotem przejęcia miał być dług Powiatu, stanowiący wymagalną wierzytelność Skarbu Państwa, zaliczoną do państwowego długu publicznego, powstałą – jak słusznie uznało Kolegium RIO – na gruncie stosunku publicznoprawnego z tytułu pobranego przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, związanego z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i nieodprowadzonego na rachunek dochodów budżetu państwa. Taką wierzytelność Skarbu Państwa ustawodawca zdefiniował w art. 60 pkt 8 u.f.p. jako niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym i uregulował ją w przepisach tej ustawy, w tym w art. 67 postanowił, że do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy K.p.a. i odpowiednio przepisy działu III O.p. Natomiast do ich egzekucji mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie zaś przepisy K.p.c.

Skoro zatem mamy do czynienia z należnościami publicznoprawnymi, których obowiązek zapłaty wynika z przepisów prawa publicznego – ustaw szczególnych, a mianowicie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego a nie ze stosunku obligacyjnego, takich należności – jak słusznie uznało Kolegium RIO – nie można poddać subrogacji, przez sam fakt wymagalności zobowiązania - zaliczenia go do państwowego długu publicznego. Należności tych nie można traktować też jako podatku. Nie można zatem stosować – do niepodatkowych należności budżetowych – działu I i II O.p. Słuszne jest zatem stanowisko RIO wyrażone w odpowiedzi na skargę, iż określona w art. 59 ust. 1 O.p. forma wygaśnięcia zobowiązania z tytułu niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym w postaci jej zapłaty, przy zastosowaniu odpowiednio działu III O.p., nie może być uzupełniana poprzez wykładnię rozszerzającą o uprawnienie wykorzystania w tym zakresie art. 518 § 1 pkt 3 K.c., bowiem są to różne rodzaje wierzytelności – publicznoprawna i cywilnoprawna.

Sąd nie podzielił także stanowiska strony skarżącej, iż Kolegium RIO w zaskarżonej uchwale nie wykazało, iż doszło do istotnego naruszenia prawa, że organ nie wskazał podstawy prawnej, która w sposób istotny została naruszona. Wskazać bowiem należy, że nieważność uchwały Rady Powiatu – co wynika z sentencji uchwały Kolegium RIO – stwierdzono z powodu naruszenia art. 60 pkt 8,

art. 66 w zw. z art. 242, 255 u.f.p. oraz art. 1 i art. 518 § 1 pkt 3 k.c. Natomiast naruszenia te zostały wykazane w uzasadnieniu uchwały.

Mając na uwadze powyższe okoliczności skargę jako niezasadną należało oddalić, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 151 p.p.s.a.

