



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI



Kielce, 2010-12-15

Znak: PNK.I – 0911/108 / 2010

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz. 327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223 poz. 1458 oraz z 2009 Nr 52 poz. 420 i Nr 157 poz. 1241/

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XXXVIII/231/2010 Rady Gminy Łopuszno z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty wierzytelności Gminy Łopuszno i jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny i niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 9 listopada 2010r. Rada Gminy Łopuszno podjęła uchwałę w sprawie zasad trybu umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty wierzytelności Gminy Łopuszno i jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych mających

charakter cywilnoprawny i niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych ( Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym mogą być umarzane lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty. Szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania tych ulg, a także warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz organ lub osobę uprawnione do udzielania ulg określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ( art. 59 ust. 2 ustawy ). Organ ten może ponadto postanowić o umorzeniu należności cywilnoprawnych oraz stosowaniu pozostałych ulg z urzędu, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy ( art. 59 ust. 3 ustawy ).

Decydujące znaczenie dla oceny legalności uchwał podejmowanych przez wymienione organy na podstawie cytowanego upoważnienia ma ustalenie ich charakteru prawnego.

Uchwały określające zasady i tryb umarzania należności o charakterze cywilnoprawnym oraz udzielania innych ulg w ich spłacie są prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu, a ich adresatem jest bliżej nieokreślony krąg podmiotów.

Nie budzi zatem wątpliwości, iż uchwały te stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uznanie, iż przedmiotowe uchwały należą do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje nie tylko odnośnie treści tych aktów, ale również co do procedury ich ogłoszenia oraz wejścia w życie.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Kwestie ogłaszania i wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

prawnych ( Dz. U. z 2010r. Nr 17, poz. 95). Zgodnie z art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Moment wejścia w życie aktów prawa miejscowego reguluje art. 4 wym. ustawy, który wprowadził generalną zasadę, iż akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt określi termin dłuższy.

W świetle powyższego za sprzeczny z prawem uznać należy § 9 przedmiotowej uchwały stanowiący o jej wejściu w życie z dniem podjęcia. Z uwagi na powstałe naruszenie i jednoczesny brak podstaw prawnych do przyjęcia przez Radę Gminy zapisu § 9 uchwały, stwierdzić należy, iż nie mógł zostać zrealizowany warunek jej wejścia w życie, jakim jest prawidłowe ogłoszenie aktu normatywnego. Zastrzeżenie w uchwale, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia skutkuje zatem nieważnością nie tylko samego zapisu uchwały zawierającego taką regulację, lecz całej uchwały. Brak ogłoszenia w dzienniku urzędowym uchwały, której wejście w życie jest uzależnione od publikacji w tym dzienniku ma bowiem ten skutek, iż uchwała nie może wejść w życie, a zapis określający niezgodny z ustawą tryb i termin wejścia w życie uchwały, skutkuje jej nieważnością.

Uznanie, iż przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje nie tylko co do procedury jej ogłoszenia, lecz również odnośnie treści tego aktu.

W doktrynie i orzecznictwa panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przytoczony art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych w sposób precyzyjny wyznacza granice prawotwórczych kompetencji rady gminy, stanowiąc, iż organ ten:

- 1) określa zasady i tryb umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, odraczania terminu ich zapłaty i rozkładania na raty,
- 2) wskazuje organ lub osobę uprawnioną do udzielania wymienionych ulg,

- 3) określa warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną,
- 4) może postanowić o stosowaniu z urzędu wskazanych ulg, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzą regulacje zawarte w art. § 3 ust. 1 i 2 oraz § 4 ust. 1 uchwały, w których Rada Gminy określiła przesłanki, których ziszczenie uprawnia właściwy organ do umarzania należności cywilnoprawnych urzędu lub na wniosek dłużnika oraz do odraczania terminu zapłaty tych należności lub rozłożenia ich na raty.

Regulując przedmiotowe kwestie Rada Gminy przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego. Kompetencja prawotwórcza rady gminy w kwestii umarzania należności cywilnoprawnych oraz odraczania ich spłaty lub rozkładania na raty ogranicza się do ustalenia zasad, sposobu i trybu postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzieleniem przedmiotowych ulg.

Przesłanki, których zaistnienie umożliwia organowi wskazanemu w uchwale rady gminy udzielenie ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych zostały określone w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z wolą ustawodawcy ( art. 59 ust. 1) należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, jeżeli zachodzi jedna z ustawowych przesłanek określonych jako ważny interes dłużnika lub interes publiczny. Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia z ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należy wyłącznie do wskazanego w uchwale organu, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego.

Okoliczności natomiast uprawniające wskazany organ do umarzania należności cywilnoprawnych lub udzielania pozostałych ulg z urzędu zostały wymienione w art. 56 ust. 1 ustawy. Kompetencje prawotwórcze rady gminy zostały ograniczone do postanowienia o stosowaniu z urzędu wymienionych ulg, w przypadku wystąpienia tych okoliczności ( art. 59 ust. 3 ustawy).

Zasadne jest zatem stanowisko, iż Rada Gminy określając przesłanki umorzenia należności cywilnoprawnych ( § 3 ust. 1 i 2 uchwały) oraz udzielania pozostałych ulg w spłacie tych należności ( § 4 ust. 1 uchwały) nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także doskonała jej modyfikacji.

Zastrzeżenia budzą również postanowienia uchwały regulujące kwestie udzielania ulg w zapłacie niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym.

Zwrócić należy uwagę na istotne zmiany regulacji prawnych określających zasady udzielania ulg w zapłacie niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym. Podstawową zmianą wprowadzoną przepisami ustawy o finansach publicznych jest wyraźne wyodrębnienie należności o charakterze cywilnoprawnym od niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym oraz odrębne uregulowanie możliwości zastosowania ulg w przypadku tych dwóch grup należności.

Wszystkie kwestie związane z udzielaniem ulg w zapłacie niepodatkowych należności o charakterze publicznoprawnym zostały określone przepisami ustawy o finansach publicznych. Rada gminy nie jest zatem uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego w tym przedmiocie.

Należy ponadto zwrócić uwagę, iż określając w § 1 ust. 3 uchwały definicja jednostki organizacyjnej Rada Gminy bezpodstawnie zawęziła to pojęcie wyłącznie do jednostek budżetowych.

W ocenie organu nadzoru, podejmując uchwałę, Rada Gminy nie wypełniła dyspozycji art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie określiła warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

*Bożentyna Pałka-Koruba*