



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2011-10-18

Znak: PNK.I.4130.94.2011

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, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz.1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz.675, Nr 40, poz.230/

stwierdza się nieważność

uchwały Nr VII/44/2011 Rady Gminy Łopuszno z dnia 15 września 2011r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Łopuszno i jej jednostek organizacyjnych mających charakter cywilnoprawny oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 września 2011r. Rada Gminy Łopuszno podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Łopuszno i jej

jednostek organizacyjnych mających charakter cywilnoprawny oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta 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 osoby 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 wymienianych 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 co do procedury ich ogłoszenia, lecz również odnośnie treści tych aktów.

W doktrynie i orzecznictwie 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 powiatu, 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 osoby uprawnione 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 cytowanych uregulowań ustawowych kompetencja prawotwórcza rady gminy w kwestii umarzania należności cywilnoprawnych oraz odraczania terminu zapłaty lub rozkładania na raty ogranicza się do ustalenia zasad, sposobu i trybu postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzieleniem przedmiotowych ulg.

Przesłanki natomiast, 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 i 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 stosowania 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).

W świetle powyższego zastrzeżenia budzą regulacje zawarte w § 5 ust.1 i 2 oraz § 6 uchwały, w których Rada Gminy określiła przesłanki, których zaistnienie uprawnia właściwy organ do umarzania tych należności cywilnoprawnych z urzędu lub na wnioski dłużnika oraz do odraczania terminu zapłaty należności lub rozłożenia ich na raty.

Regulując przedmiotowe kwestie Rada Gminy przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Treść bowiem upoważnienia zawartego w art.59 ust.2 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania, uściślenia czy rozwijania ustawowych przesłanek zastosowania ulg polegających na umorzeniu oraz odroczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych.

Należy ponadto zauważyć, iż wbrew obowiązкови wynikającemu z cytowanego upoważnienia ustawowego Rada Gminy nie określiła sposobu i trybu umarzania należności cywilnoprawnych oraz odraczania terminu zapłaty tych należności lub rozkładania ich na raty.

Zgodnie z wolą ustawodawcy organ stanowiący gminy powinien określić tryb postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzielaniem przedmiotowych ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, a w szczególności procedurę poprzedzającą udzielenie ulgi przez właściwy organ oraz formę w jakiej ono następuje.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, iż regulacje zawarte w § 2 uchwały również nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego. Ustalając definicję pojęć wymienionych w tym przepisie uchwały Rada Gminy przekroczyła zakres prawotwórczych kompetencji określonych w art.59 ust.2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Formułowanie definicji legalnych pojęć używanych w uchwale jest ponadto – w ocenie organu nadzoru – zbędne. Ustalając bowiem znaczenie pojęć takich jak dłużnik czy należność (z uwagi na brak legalnych definicji tych określeń) należy odwołać się do piśmiennictwa prawniczego, bądź do słownika języka polskiego. I tak zgodnie ze słownikiem przez „należność” rozumie się kwotę, sumę, którą należy komuś wpłacić. Należności zatem pieniężne, o których mowa w art.59 ustawy to takie należności, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, których źródłem są w szczególności stosunki cywilnoprawne. Pozostałe natomiast pojęcia, wymieniane w § 2 uchwały takie jak np. koszty egzekucji, są określeniami, których legalne definicje zawarte są w ustawach.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

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

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI


Bożentyna Pałka-Koruba