



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 4 we fragmencie: „(...) oraz naliczanie obniżonej kwoty oprocentowania w przypadku odroczenia terminu zapłaty lub rozłożenia na raty (...)”, § 3 ust. 1 pkt 7, § 10 oraz § 11 uchwały nr XXXIII/230/2009 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 maja 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych gminy Ziębice z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, oraz udzielania ulg w spłacaniu tych należności, a także organów do tego uprawnionych, z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) w związku z art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2009 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła m.in. uchwałę w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych gminy Ziębice z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, oraz udzielania ulg w spłacaniu tych należności, a także organów do tego uprawnionych.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 czerwca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXIII/230/2009 organ nadzoru stwierdził, że:

- § 2 pkt 4 we fragmencie: „(...) oraz naliczanie obniżonej kwoty oprocentowania w przypadku odroczenia terminu zapłaty lub rozłożenia na raty (...)” uchwały nr XXXIII/230/2009 narusza art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych,
- § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały nr XXXIII/230/2009 narusza art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 106 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego,
- § 10 uchwały nr XXXIII/230/2009 narusza art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych,
- § 11 uchwały nr XXXIII/230/2009 narusza art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwałą nr XXXIII/230/2009 Rada Miejska w Ziębicach ustaliła szczegółowe zasady i tryb umarzania wierzytelności jednostek organizacyjnych gminy Ziębice z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, oraz udzielania ulg w spłacaniu tych należności a także organów do tego uprawnionych.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

W § 2 pkt 4 uchwały nr XXXIII/230/2009 Rada postanowiła: „Ilekoć w uchwale jest mowa o uldze rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty wierzytelności oraz naliczanie obniżonej kwoty oprocentowania w przypadku odroczenia terminu zapłaty lub rozłożenia na raty.”.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o finansach publicznych: „W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organiza-

cyjnym mogą być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 3.

Z kolei na mocy art. 43 ust. 2 ustawy: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, oraz wskaże organ lub osobę do tego uprawnioną.”.

Ustawa przewiduje zatem trzy i tylko trzy rodzaje ulg: umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty. Rada Miejska nie miała zatem możliwości wprowadzania mocą uchwały innych form stosowania ulg przy spłacaniu należności pieniężnych Gminy i jej jednostek organizacyjnych. Ustawa nie przewiduje możliwości obniżenia odsetek za zwłokę. W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada przekroczyła swoje upoważnienie ustawowe z art. 43 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, naruszając jednocześnie cytowany art. 43 ust. 1 tejże ustawy.

Zgodnie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 94 ustawy zasadniczej stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Podstawą aktu prawa miejscowego musi być więc wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku uchwały nr XXXIII/230/2009 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 maja 2009 r. umocowanie ustawowe do podjęcia aktu prawa miejscowego zawiera wspomniany wyżej przepis art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Podkreślenia wymaga, że należności, o których wspomina art. 43 ustawy o finansach publicznych, mogą wynikać zarówno ze stosunków cywilnoprawnych, których stroną jest gmina, jak i z należności administracyjnoprawnych. Tytułem przykładu należności przypadających jednostkom samorządu terytorialnego, a wynikających z przepisów prawa administracyjnego, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, wskazać można opłaty za usunięcie drzew i krzewów, przewidziane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r., ze zm.). Stosownie bowiem do podjętej wprawdzie na gruncie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm.), lecz zachowującej swą aktualność uchwały 5 sędziów NSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2000 r. sygn. akt FPK 1/00, opłaty takie nie są niepodatkowymi należnościami budżetów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), do których ustalania lub określania – w trybie i na zasadach tej ordynacji – uprawnione są organy podatkowe. Podobnie do opłat wynikających np. z art. 40 ust. 3 i 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, ze zm.) stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Opłaty te są przekazywane odpowiednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego i nie stosuje się do nich przepisów Ordynacji podatkowej.

Zdaniem organu nadzoru do umarzania, odraczania spłat lub rozkładana na raty wskazanych wyżej opłat stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i zasady ustanowione przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, które są aktami prawa miejscowego.

Jak już wspomniano przepis art. 7 Konstytucji RP ustanawia wyraźną granicę dla aktywności organów władzy publicznej – a mianowicie nie mogą one podejmować działań poza prawem. Niewątpliwie norma powyższa dotyczy również przepisów upoważniających organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego. Każda przewidziana przez ustawodawcę norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a także przepisów innych ustaw regulujących daną dziedzinę. Powołany wyżej przepis art. 43 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje na zakres zagadnień powierzonych regulacji rady gminy. Wskazać należy, że objęcie regulacją innych spraw niż wskazane w normie kompetencyjnej jest niedopuszczalne, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Mocą § 3 ust. 1 pkt 7 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Ziębicach postanowiła: „Do umarzania wierzytelności i udzielania ulg w spłacie wierzytelności uprawnieni są: 7) Burmistrz Ziębic, po zaopiniowaniu wniosku dłużnika przez kierownika jednostki organizacyjnej, w której wierzytelność wystąpiła, jeżeli jej wartość przekracza kwotę 10.000 zł.”.

Na mocy wyżej cytowanego zapisu uchwały, Rada Miejska wprowadziła instytucję współdziałania (w formie uzyskania opinii) w zakresie umarzania wierzytelności Gminy i jej jednostek organizacyjnych. We wskazanym wyżej przypadku został wprowadzony obowiązek uzyskania opinii kierownika jednostki organizacyjnej gminy, w której wystąpiła wierzytelność.

Zdaniem organu nadzoru, mając na uwadze treść normy kompetencyjnej oraz formę umarzania wierzytelności, niedopuszczalnym jest wprowadzenie instytucji współdziałania w zakresie umarzania należności o charakterze administracyjnym. Umazanie tychże należności ma formę decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego: „§ 1. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. § 2. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę. § 3. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie

później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. § 4. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. § 5. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. § 6. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się odpowiednio przepisy art. 36–38.”.

Uzależnienie wydania decyzji administracyjnej od stanowiska (opinii, uzgodnienia) innego organu może być oparte jedynie na wyraźnym przepisie prawa rangi ustawowej. § 3 ust. 1 pkt 7 przedmiotowej uchwały przyznaje tym samym kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej status organu (podmiotu) współdziałającego, mającego wpływ na ostateczną treść decyzji w sprawie umorzenia wierzytelności Gminy Ziębice. Ponadto należy mieć na uwadze, iż stanowisko organu współdziałającego powinno mieć formę postanowienia, na które, w świetle art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, przysługuje zażalenie.

Przyjmując w § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały przedmiotowe rozwiązanie, Rada Miejska przyznała kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych uprawnienie niewynikające z ustawy o samorządzie gminnym ani z ustawy o finansach publicznych, co stanowi przekroczenie kompetencji Rady.

Brak wyraźnego upoważnienia ustawowego do regulowania trybu współdziałania i wskazania podmiotów współdziałających w zakresie umarzania wierzytelności o charakterze administracyjnym powoduje niedopuszczalność tego rodzaju regulacji w akcie prawa miejscowego wydanym także na podstawie art. 43 ustawy o finansach publicznych. Na stanowisku takim stanął także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 czerwca 2007 r., Sygn. akt III SA/Wr 189/07.

Według § 10 uchwały nr XXXIII/230/2009: „Kierownicy podstawowych komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych gminy Ziębice są zobowiązani przedkładać Burmistrzowi gminy za pośrednictwem Skarbnika gminy sprawozdania o zakresie umorzonych wierzytelności oraz udzielonych ulg:

- 1) za okresy półroczne według stanu na dzień 30 czerwca,
- 2) za okresy roczne według stanu na dzień 31 grudnia,
 - w terminie 30 dni od dnia upływu okresu sprawozdawczego.”.

W świetle art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym: „Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.” Z kolei art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi: „Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.”

Wobec powyższych przepisów należy stwierdzić, że jedynym organem uprawnionym do wydania polecenia służbowego kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) będący zwierzchnikiem służbowym kierownika jednostki. Do kompetencji wójta należy zatem również powołania i odwołania kierownika wymienionej jednostki. Rada Miejska, nakładając na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych obowiązek sporządzania określonych sprawozdań, wkroczyła tym samym w zakres kompetencji Burmistrza, gdyż to on, jako zwierzchnik wspomnianych podmiotów, może w ramach stosunku służbowego nałożyć na kierowników gminnych jednostek obowiązek określonego działania.

§ 11 uchwały nr XXXIII/230/2009 stanowi: „1. Burmistrz gminy przedstawia Radzie Gminy Ziębice informację o wysokości wszystkich umorzonych wierzytelności oraz udzielonych ulg w roku budżetowym. 2. Informacja jest sporządzana według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku kalendarzowego, w terminie do 30 kwietnia następnego roku.”.

Według art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej, do których nie można nie zaliczyć Rady Miejskiej w Ziębicach, musi znajdować uzasadnienie w regulacjach aktów normatywnych wyższego rzędu. Stanowiąc odnośnie samorządu terytorialnego, w art. 164 ust. 3 Konstytucji ustawodawca postanowił, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. W art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca postanowił natomiast, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, oznacza, że rada gminy, może podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę. Zarówno art. 18 ust. 1 jak i art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie zezwalają radzie na działanie polegające na swobodnym i uznaniowym stanowieniu prawa. Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym to, co nie jest zakazane, jest dozwolone, byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, zdaniem organu nadzoru uprawnienie do stanowienia prawa obowiązującego na terenie danej gminy przyznane radzie gmi-

ny może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika ono wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Mocą § 11 uchwały nr XXXIII/230/2009 Rada Miejska nałożyła na Burmistrza Ziębic konkretny obowiązek polegający na corocznym przedstawianiu Radzie informacji o wysokości umorzonych wierzytelności Gminy i udzielonych ulg w ich spłacie.

Mając na uwadze wyżej wspomnianą zasadę działania na podstawie i w granicach prawa, organ nadzoru uważa, że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do nałożenia na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałoby zawarte wprost w regulacjach ustawowych. Racjonalność działania ustawodawcy upoważniającego organy stanowiące do podejmowania określonych uchwał pozwala stwierdzić, że w przypadku, gdy wolą ustawodawcy jest, aby rada ustanowiła określone prawa i obowiązki, wprost wskazuje na taką właśnie kompetencję rady. Tak właśnie ustawodawca postanowił w niektórych punktach art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc wprost, że rada określa m.in. zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (pkt 9 lit. g), zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (pkt 9 lit. a), czy zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (pkt 7). Powyższe, w przekonaniu organu nadzoru, potwierdza brak kompetencji Rady Miejskiej w Ziębicach do podjęcia przedmiotowej uchwały i nałożenia na Burmistrza Ziębic wskazanego w § 11 uchwały obowiązku.

Analiza treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zdaniem organu nadzoru nie pozwala uznać, że przepis ten może stanowić podstawę prawną dla ustanowienia § 11 uchwały nr XXXIII/230/2009. Określanie kierunków działania niewątpliwie obejmuje wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może też wskazywać konieczność zajęcia się przez wójta pewnymi sprawami, które mieszczą się w zadaniach gminy, ale nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Nie wydaje się natomiast, aby określanie kierunków działania wójta obejmowało możliwość nakazania stosowania konkretnych prawnych form działania w celu załatwienia przez wójta określonych spraw. Ustawodawca bowiem postanowił o kierunkach działania, a nie o formach działania (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, i in., Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004).

Dodatkowo należy zauważyć, że art. 43 ust. 2 upoważnia Radę jedynie do ustanowienia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych. Nałożenie na Burmistrza oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych dodatkowych obowiązków (przedkładanie sprawozdań o wysokości umorzonych wierzytelności) jest przekroczeniem przyznanej we wspomnianym artykule delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC