

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędziowie	Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak (sprawozdawca) Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk
Protokolant	Jolanta Ryndak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 9 marca 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na paragraf 3 ust. 6 uchwały Rady Miejskiej w Pieńsku
z dnia 28 maja 2010 r. nr XLVI/273/2010
w sprawie zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do
których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, udzielania innych
ulg w spłacaniu tych należności oraz wskazania organów do tego uprawnionych

I. stwierdza nieważność paragrafu 3 ust. 6 zaskarżonej uchwały;
II. orzeka, że paragraf 3 ust. 6 zaskarżonej uchwały nie podlega
wykonaniu.

UZASADNIENIE

W dniu 16 września 2010 r. Wojewoda Dolnośląski (zwany dalej stroną skarżącą, Wojewoda, organem nadzoru), powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w zw. z art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), wniósł do tutejszego Sądu skargę w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 maja 2010 r. nr XLVI/273/10, w części objętej: - § 3 ust. 1 we fragmencie stanowiącym „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi”, - §3 ust 6, - § 3 ust. 4 we fragmencie „wydawania decyzji lub”, „decyzji lub”, - §3 ust. 5 we fragmencie „decyzji lub” oraz - § 8 ust. 1 pkt 1. Rada Miejska w Pieńsku w dniu 29 września 2010 r. podjęła uchwałę nr L/304/2010 w sprawie zmiany uchwały nr XLVI/273/2010 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 maja 2010 r., w której to uchwale Rada Miejska uwzględniła zarzuty Wojewody. Rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK.II.AS2.0911-27/10 z dnia 25 października 2010r. skarżący stwierdził nieważność § 1 ust. 4 uchwały nr L/304/2010 z dnia 29 września 2010 r. nadającemu nowe brzmienie § 3 ust. 6 uchwały z dnia 28 maja 2010 r. nr XLVI/273/2010 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 82 – 88 kodeksu cywilnego. Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zyskało walor ostateczności. Pismem z dnia 29 października 2010 r. Wojewoda cofną skargę w części dotyczącej § 3 ust. 1 we fragmencie stanowiącym „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi”, § 3 ust. 4 we fragmencie „wydawania decyzji lub”, „decyzji lub”, § 3 ust. 5 we fragmencie „decyzji lub” oraz § 8 ust. 1 pkt 1). Postanowieniem z dnia 23 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu mając na uwadze cofnięcie skargi umorzył postępowanie w tym zakresie. Organ Nadzoru uzasadniając zarzut podjęcia przez Radę Miejską w Pieńsku § 3 ust 6 uchwały z dnia 28 maja 2010 r. nr LXVI/273/2010 stanowiącego, że „Decyzja o umorzeniu ulg w spłacaniu należności może być cofnięta a umowa rozwiązana, jeżeli wyjdzie na jaw, że dowody na podstawie których należności umorzono lub udzielono ulg w jej spłaceniu, okazały się fałszywe albo, że dłużnik wprowadził ten organ w błąd, co do okoliczności, które stanowiły podstawę wydania decyzji lub zawarcia umowy” z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 82 -88 ustawy Kodeks cywilny wskazał, że posłużenie się przez organ stanowiący Miasta Pieńsk wyrażeniem „cofnięcia decyzji” o umorzeniu lub udzieleniu ulg w spłacie w przypadku wystąpienia określonych okoliczności - oznacza oświadczenie o uchyleniu się od skutków złożonego oświadczenia woli. Organ nadzoru podkreślił, iż kwestię wad oświadczeń woli, które mają wpływ na skuteczność złożonego oświadczenia woli regulują przepisy Kodeksu cywilnego. Uchylenie się od skutków oświadczenia woli następuje przez złożenie stosownego oświadczenia woli przez uprawniony organ w terminie określonym w art. 88 § 2 Kodeksu cywilnego. W opinii Wojewody niedopuszczalne jest działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przepisy art. 82 - 88 Kodeksu cywilnego mają bowiem zastosowanie do wszystkich czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął w tej sprawie następujące stanowisko. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej także

p.p.s.a). Ani prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwanej w dalszej części uzasadnienia w skrócie u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Ustalenie treści tych pojęć musi więc nastąpić poprzez wykorzystanie dorobku doktryny i orzecznictwa, gdyż podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy takie naruszenie jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały (por. B. Adamiak „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego”, ST 97/4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05 stwierdził, że kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenia prawa należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak: nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść będącego przedmiotem rozstrzygnięcia organu nadzorczego aktu organu gminy. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Według art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Przedmiotem orzekania Sądu jest § 3 ust. 6 uchwały Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności oraz wskazania organów do tego uprawnionych, który stanowi „ Decyzja o umorzeniu ulg w spłacaniu należności może być cofnięta a umowa rozwiązana, jeżeli wyjdzie na jaw, że dowody na podstawie, których należności umorzono lub udzielono ulg w jej spłacaniu, okazały się fałszywe albo, że dłużnik wprowadził ten organ w błąd, co do okoliczności, które stanowiły podstawę wydania decyzji lub zawarcia umowy.” Uchwała ta została podjęta między innymi na podstawie art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240), zgodnie z którymi w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym mogą być umarzane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4 (ust. 1).

W myśl ust. 2 powołanego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg. Zgodzić należy się z oceną prawną Wojewody Dolnośląskiego, że analiza przepisów ustawy o finansach publicznych wskazuje, iż do należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym (takiego rodzaju roszczeń dotyczy przedmiotowa uchwała) i zastosowanie odpowiednich ulg następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego (art. 58 ust. 2 w zw. z art. 59 ustawy o finansach publicznych). Oznacza to, że rada określając warunki uchylenia się od skutków złożonego oświadczenia woli (tę bowiem instytucję prawa cywilnego należy przywołać, w sytuacji, gdy w § 3 ust. 6 spornej uchwały posłużono się sformułowaniem „decyzja o umorzeniu ulg w spłacaniu należności może być cofnięta a umowa rozwiązana”) nie może powtarzać i tym bardziej modyfikować wiążących je regulacji o charakterze ustawowym. Przepisy art. 82 – art. 88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U.z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.) mają zastosowanie do wszystkich czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego, natomiast uchylenie się od skutków złożonego oświadczenia woli następuje przez złożenie stosownego oświadczenia woli przez uprawniony organ w terminie określonym w art. 88 § 2 Kodeksu Cywilnego. Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał zasadność poglądu Wojewody sprowadzającego się do stwierdzenia, że modyfikacja przepisów kodeksowych, czy też wskazanie wyjątków, wynikać może jedynie z przepisów szczególnych, a takich w rozpatrywanej sprawie ustawa o finansach publicznych nie zawiera. Dlatego unormowania zawarte w § 3 ust. 6 spornej uchwały jako modyfikujące obowiązujące w zakresie regulowanym tą uchwałą (art. 58 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) przepisy Kodeksu cywilnego należało uznać za nieważne. Dodania nadto wymaga, że stosownie do treści § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r., nr 100, poz. 908), jako zasadę techniki prawodawczej przyjmuje się niepowtarzanie przepisów ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych. Wykluczone jest przecież, by akt prawny powtarzający przepisy innego aktu służył wykonaniu tego drugiego. W tym miejscu uzasadnienia przywołać należy tezę powołanego przez Wojewodę Dolnośląskiego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 (OSS 2000/1/17), zgodnie z którą uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W świetle powyższego Sąd uznał za w pełni zasadny pogląd organu nadzoru, zgodnie z którym Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Ponieważ wszczęte skargą Wojewody Dolnośląskiego postępowanie sądowe wykazało naruszenie prawa wskazanym wcześniej przepisem uchwały, przeto – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 u.p.s.a. – należało stwierdzić ich nieważność (punkt I sentencji). Orzeczenie zawarte w punkcie II sentencji wydano na podstawie art. 152 p.p.s.a.