



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 listopada 2012 r.

Poz. 4222

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 223/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 sierpnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska (sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia NSA Józef Kremis

Sędzia WSA Marcin Miemieć

Protokolant

Jolanta Ryndak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 12 i załącznik nr 4 uchwały Rady Miejskiej w Bierutowie

z dnia 23 lutego 2012 r. nr XVIII/143/12

w przedmiocie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Miastu i Gminie Bierutów lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazanie organu i osób do tego uprawnionych

I. stwierdza nieważność § 12 i załącznika nr 4 zaskarżonej uchwały;

II. określa, że uchwała opisana w pkt I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 23 lutego 2012 r. nr XVIII/143/12 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu i Gminie Bierutów lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych. Postanowieniom § 12 oraz załącznika nr 4 do tej uchwały organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), 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 ze zm.) – domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Według brzmienia zaskarżonego § 12 uchwały – dyrektorzy jednostek organizacyjnych przedstawiają Burmistrzowi Bierutowa sprawozdanie, którego wzór określa załącznik nr 4 do uchwały, o udzielonych ulgach według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku w terminie do 31 marca roku następnego (ust. 1). Burmistrz Bierutowa przedstawia Radzie Miejskiej informację o łącznej liczbie i kwocie dokonanych umorzeń według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku kalendarzowego w terminie do 31 marca roku następnego (ust. 2).

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 59 ust. 2 nie stanowi podstawy do regulowania: przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek kwestii związanych z wykonaniem uchwały i kontroli prawidłowości stosowania jej przepisów. W ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie takiej ulgi jest możliwe, a więc postępowania zmierzającego do umorzeń odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostki samorządu terytorialnego. Przepis kompetencyjny nie daje Radzie uprawnienia do nakładania obowiązków na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i Burmistrza, w tym obowiązków sprawozdawczych. Nie negując uprawnień kontrolnych Rady Miejskiej, w ramach których mogłaby zweryfikować działania podmiotów uprawnionych do udzielania ulg, organ nadzoru zauważył, że wynikają one z przepisów ustrojowych, a nie z uchwały podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy. Przykładowo wymienił tu art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wskazując radę gminy jako organ kontrolny i art. 18a ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym to rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru należy uznać, że § 12 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania na podstawie i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego, wynikającą z art. 7 i art. 94 ustawy zasadniczej. Konsekwentnie należy tak stwierdzić nieważność załącznika nr 4 do uchwały, określającego wzór sprawozdania, jakim mieliby się posłużyć dyrektorzy jednostek organizacyjnych.

Jak dalej wywodził, ewentualne zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do sporządzenia sprawozdań należy do kompetencji Burmistrza Bierutowa. Według: przepisów ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta burmistrza, prezydenta miasta sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zatem organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do wydawania kierownikowi innej jednostki organizacyjnej wytycznych co do sposobu wykonywania przez niego obowiązków.

Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte na jej podstawie normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do regulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Stanowisko organu nadzoru, jak wskazano w końcowym fragmencie skargi - znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 17 listopada 2011 r. III SA/Wr 335/11, wyrok z dnia 14 lipca 2011 r. III SA/Wr 230/11).

W odpowiedzi strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi.

Nie godząc się z argumentacją organu nadzoru powołała się na generalną klauzulę kompetencyjną z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącą, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy

pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Według orzecznictwa i doktryny wynikające stąd domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą, z wykluczeniem jej kompetencji co do możliwości regulowania materii unormowanych ustawą.

Następnie strona przeciwna wywodziła, że domniemanie właściwości rady wynikające z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wymaga spełnienia łącznie dwóch przesłanek.

Po pierwsze sprawa musi pozostać w zakresie kompetencji gminy, gdyż przepis art.18 ust.1 stanowi cyt.: „Do właściwości rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy (...)”. W art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym został podany katalog najważniejszych zadań własnych gminy. Wyliczenie to nie jest kompletne, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”. Zadania własne gmin określone są bowiem również w innych ustawach. Ustawą taką jest m.in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), która w rozdziale IV ustanawia zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych, którymi są z mocy art. 9 pkt 2 są jednostki samorządu terytorialnego, a więc także i gminy. Art. 34 ust. 1 pkt 8 nakazuje aby zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi realizować m.in. przez – udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych. Skoro z mocy tej ustawy gmina ma obowiązek nawet publikować wykazy podmiotów, to tym bardziej może aktem kierownictwa wewnętrznego nakazać dyrektorom podległych jej jednostek oraz swojemu organowi wykonawczemu jakim jest burmistrz przedłożyć sprawozdanie o liczbie i kwocie dokonanych umorzeń.

Po drugie strona przeciwna zauważyła, że dalsza część przepisu art. 18 ust. 1 o samorządzie gminnym brzmi „o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Z zakresu kompetencji rady gminy należy zatem wykluczyć możliwość regulowania materii już unormowanej przez ustawę. Bezsprzeczne jest, że ustawa o finansach publicznych nie reguluje materii będącej przedmiotem spornego §12 uchwały.

W tej sytuacji uznać należy w ocenie strony przeciwnej, że Rada Miejska w Bierutowie stanowiąc przepis § 12 uchwały działała w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że skarga Wojewody wkracza w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności gminy, godząc w art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

Ponadto strona zarzuciła, że poprzednia uchwała Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 26 marca 2009 r. w tej sprawie zawierała dokładnie taki sam zapis kwestionowany w spornej uchwale i mimo tego organ nadzoru uznawał ją za całkowicie legalną, pozostawała bowiem w obrocie prawnym przez trzy lata.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.” w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Sąd administracyjny rozważając legalność zaskarżonej do niego uchwały rady gminy (miasta) ocenia jej zgodność z prawem na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania tej uchwały. Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (T. Woś

[w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: „Postępowanie sadowoadministracyjne”, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310). Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane, jednakże w judykaturze przyjmuje się, że tego rodzaju naruszeniami prawa są w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na zgodność uchwały z prawem.

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną – jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 135) i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Uwzględniając przytoczone zasady oceny dokonywanej przez sądy administracyjne, należy stwierdzić, iż zaskarżona uchwała nie mogła być – we fragmencie zakwestionowanym przez organ nadzoru – utrzymana w obrocie prawnym.

Przystępując do oceny kontrolowanej uchwały trzeba ustalić, czy treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), zwanej dalej „u.f.p.”, przewiduje kompetencje dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do regulowania kwestii związanych z wykonywaniem uchwały podjętej na podstawie art. 59 ust. 1 tej ustawy i z kontrolą prawidłowości stosowania jej przepisów.

Podkreślić należy, iż wedle art. 59 ust. 1 u.f.p., 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. Upoważnienie rady gminy w tym zakresie doprecyzowane zostało w ustępie 2 tegoż artykułu, z którego wynika, że organ ten w drodze uchwały:

1. określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1,
2. określa warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną,
3. wskazuje organ lub osobę uprawnioną do udzielania wskazanych ulg.

W ustępie 3 analizowanego artykułu ustawodawca upoważnił natomiast organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do postanowienia w drodze uchwały o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1.

Z przepisów ust. 2 i 3 w art. 59 ustawy wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić w drodze uchwały sposób, metody i normy postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzieleniem ulg, przy czym – w ramach tych czynności – możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie ulgi jest możliwe, a zatem doprecyzowanie postępowania zmierzającego do umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostki samorządu terytorialnego. Komentowany przepis art. 59 nie wprowadza wszakże możliwości nakładania przez radę gminy obowiązków sprawozdawczych na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, czy też na organ wykonawczy gminy. Nie mieści się to w ramach przewidzianej tamże delegacji ustawowej do działania dla rady. Zakres przedmiotowy omawianej normy art. 59 ustawy o finansach publicznych obejmuje jedynie materię dotyczącą określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Zasadnie przy tym wskazano w skardze, że z art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, iż uprawnienia do nakładania ewentualnie takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy – zwierzchnika służbowego – w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Słusznie także podkreślił Wojewoda, że art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmi-

strza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W konsekwencji zatem, nałożenie przez radę na kierowników jednostek organizacyjnych gminy powinności, o których mowa w § 12 ust. 1 zaskarżonej uchwały, a także w pozostającego w bezpośredniej korespondencji z tą regulacją – zobligowanie w ust. 2 burmistrza do przedstawiania informacji – wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę w treści art. 59 ust. 2 u.f.p.

Nie można w tym kontekście podzielić zapatrywania strony przeciwnej co do generalnej normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny - art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego, czyli gdy uchwała zawiera ogólną inicjatywę lub intencję. Art. 18 ust. 1 u.s.g. określający zadania gminy nie może być samodzielny i wystarczającą podstawą wydania uchwały jako aktu prawa miejscowego. (wyroki z 28 kwietnia 2011 r., II OSK 1476/10, LEX nr 746570, II OSK 269/11, LEX nr 992533).

Zawarcie zatem – w akcie organu stanowiącego gminy – przepisów, które bezspornie wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą w przepisach rangi ustawowej stanowi ewidentne naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji.

Kompetencji takiej nie można także upatrywać w unormowaniach rozdziału 4 ustawy o finansach publicznych – „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”. Jak trafnie bowiem podniósł organ nadzoru – możliwość uzyskania przez radę stosownych informacji dotyczących udzielonych ulg i ich weryfikacji wynika nie z uchwały, lecz z przepisów ustrojowych, czy też regulacji dotyczących finansów publicznych w granicach tamże określonych. Brak jednakże w ustawie o finansach publicznych bezpośredniej normy prawa umożliwiającej nakładanie mocą aktu prawa miejscowego przedmiotowych obowiązków.

Ustalenia powyższe prowadzą do końcowej konkluzji, że § 12 zaskarżonej uchwały i postanowienia pozostającego w związku z tym przepisem załącznika nr 4 – podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, co z kolei obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w opisanym zakresie, zgodnie z dyspozycją art. 147 § 1 p.p.s.a.