



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 17 stycznia 2012 r.

Poz. 215

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO NR NK.I.4131.441.2011.AZIE

z dnia 13 grudnia 2011r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej zgodnie z właściwością przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze w dniu 15 listopada 2011r. uchwały Nr XII/274/11 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 27 października 2011r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Żary o statusie miejskim i jej jednostkom podległym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, w części:

- § 3 ust. 1,
- § 3 ust. 2 w zakresie: „w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 6” oraz „a w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 3, 4, 5 i 7 – również z urzędu”,
- § 5 ust. 2 w zakresie: „informacje dotyczące wystąpienia okoliczności, o których mowa w § 3 ust. 1 uchwały”,
- § 7 ust. 1.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Żarach podjęła w dniu 27 października 2011r. uchwałę w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Żary o statusie miejskim i jej jednostkom podległym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wskazanej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – zwana dalej „ustawą”).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Z kolei w myśl art. 59 ust. 2 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób 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 uprawnione do udzielania tych ulg. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 (art. 59 ust. 3 ustawy). Przepis art. 56 ust. 1 ustawy stanowi natomiast, iż:

„Należności, o których mowa w art. 55, mogą być umarzane w całości, jeżeli:

- 1) osoba fizyczna - zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6.000 zł;
- 2) osoba prawna - została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;
- 3) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;
- 4) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;
- 5) zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.”

Działając na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych Rada Miejska w Żarach na mocy § 3 ust. 1 pkt 3, 4, 5 i 7 uchwały określiła okoliczności, których ziszczenie uprawnia do umorzenia z urzędu w całości lub części należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. Wskazać przy tym należy, iż rada zacytowała w uchwale przesłanki przewidziane w art. 56 ust. 2 pkt 1 - 4, jednocześnie wyłączając okoliczności wskazane w punkcie 5 tego przepisu. Jednakże ustawodawca nie pozostawił radzie miejskiej uprawnienia do formułowania katalogu przesłanek uprawniających do zastosowania ulg z urzędu. Przepis ustawy wprost wskazuje, że umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty podjęte z urzędu przez gminę może nastąpić w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z dyspozycją ustawy rada może postanowić o stosowaniu z urzędu ulg – czyli umarzaniu, odraczaniu lub rozkładaniu na raty spłaty, natomiast w kwestionowanej uchwale mowa jest wyłącznie o umorzeniu należności z urzędu. W ocenie organu nadzoru formułowanie przez radę miejską w przedmiotowej uchwale innych przesłanek, aniżeli te wynikające z ustawy (art. 56 ust.1), będących podstawą do dokonania umorzenia, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, a tym samym istotnie narusza prawo. Podkreślić należy ponadto, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż kwestionowana uchwała rady miejskiej jest aktem prawa miejscowego - źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Dokonywanie przez radę wykładni zawężającej przepisu kompetencyjnego w przypadku uchwalania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo. Jednocześnie wskazane wyżej zapisy kwestionowanej uchwały naruszają przepisy § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada gminy tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. „Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Pogląd taki

został ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Artykuł 59 ust. 2 ww. ustawy jasno wyznacza granice kompetencji prawotwórczej rady stanowiąc, iż rada gminy:

- 1) określa zasady i tryb umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, odraczania ich spłaty i rozkładania ich spłaty na raty,
- 2) wskazuje organ lub osobę uprawnione do udzielania wskazanych ulg,
- 3) określa warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może więc w drodze uchwały ustalić wyłącznie sposób, metody i normy postępowania, przy załatwianiu spraw związanych z udzielaniem powyższych ulg. Według ww. art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty tylko w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Ocenę, czy taki interes zachodzi przeprowadza wskazany w uchwale organ po analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Tym samym więc formułowanie przez Radę Miejską w Żarach w § 3 ust. 1 wyłącznych przesłanek umorzenia należności odmiennych niż wymienione w ustawie wykracza poza zakres przyznanego jej upoważnienia. W powyższej sytuacji na uwagę zasługuje wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2009r., sygn. akt III SA/Wr 614/08.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić w drodze uchwały sposób, metody i normy postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzielaniem ulg.

Rada miasta obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

Należy stwierdzić, że to wyłącznie w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wymienione są przypadki, kiedy można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odroczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostce podległej. Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 tej ustawy nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, by miał aktem prawa miejscowego w jakikolwiek sposób określać, uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania tych ulg.

Konsekwencją uchylenia regulacji zawartych w § 3 ust. 1 uchwały jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 w zakresie: „informacje dotyczące wystąpienia okoliczności, o których mowa w § 3 ust. 1 uchwały” oraz § 7 ust. 1 uchwały.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek