



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 czerwca 2018 r.

Poz. 2669

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.115.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 maja 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

słów: „ważny interes dłużnika lub” w § 3 ust.1 pkt 5) oraz § 7 ust.2 i 3 uchwały Nr XL/308/2018 Rady Miejskiej w Brzostku z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Brzostek i jej jednostkom podległym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XL/308/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r., Rada Miejska w Brzostku uchwaliła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Brzostek i jej jednostkom podległym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej, wskazując jako podstawę prawną art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077).

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 59 ustawy o finansach publicznych upoważnia organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, która określa postępowanie w sprawach wymienionych w tym przepisie i daje tym samym podstawę do utworzenia aktu prawa miejscowego, ustanawiającego szczegółowe zasady udzielania ulg. W ustawie wyodrębniono dwie grupy przesłanek uzasadniających udzielenie ulg. Pierwsza grupa przesłanek to te wymienione w art. 56 ustawy o finansach publicznych, które uzasadniają udzielenie ulgi z urzędu. Druga grupa przesłanek to te, które organ stanowiący powinien wskazać w przedmiotowej uchwale mając na uwadze kryterium ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego. W przypadku udzielania ulg z urzędu są to przypadki enumeratywnie wymienione w treści art. 56 ust. 1 pkt 1-5 ustawy. Natomiast, gdy chodzi o udzielanie ulg ze względu na ważny interes dłużnika lub interes publiczny, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada względną dowolność w tym zakresie. Ograniczony jest jedynie koniecznością uwzględnienia wystąpienia wskazanego ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego.

Tak więc o ile przesłanki udzielania ulg na wniosek mogą być kształtowane przez Radę w uchwale w granicach ustawowo określonego ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego, o tyle przesłanki udzielania ulg z urzędu nie mogą być modyfikowane i są określone w art. 56 ust. 1 pkt 1-5 ustawy.

W niniejszej sprawie Rada podejmując § 3 ust. 1 pkt 5) uchwały nie uwzględniła postanowień art. 59 ust. 3 w zw. z art. 56 ustawy i poszerzyła katalog przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi z urzędu. Stanowi to istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części uchwały.

W ocenie Wojewody niedopuszczalne jest, by przepisy prawa miejscowego, będąc przepisami podstawowymi, wykraczały poza unormowania ustawowe czy je powielały. Ogólną podstawę prawną do stanowienia gminnych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowi art. 40 ust. 1 u.s.g. z którego wynika, że gminie przysługuje prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego. Dopuszczalny zakres prawotwórstwa lokalnego uwzględniać musi jedną

z fundamentalnych zasad, a mianowicie to, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy. Przepis wykonawczy może ze swej istoty jedynie „wykonywać” ustawę, a więc ją uzupełniać, nie może natomiast jej „powtarzać”, czy regulować kwestii, które są regulowane w ustawie, traci bowiem wówczas swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i wykraczając w ten sposób poza granice upoważnienia ustawowego (por. w odniesieniu do rozporządzeń wyrok TK z dnia 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 56). Skoro zatem stanowiące akty prawa miejscowego muszą tę ustawę „wykonywać”, muszą się one mieścić w przedmiocie regulacji tej ustawy. Podejmując bowiem akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, w tym niedopuszczalne jest wkroczenie w materię uregulowaną ustawą (w niniejszej sprawie w szczególności chodzi o unormowania zawarte w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Skoro ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych katalog przesłanek warunkujących umorzenie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, to należy stwierdzić, że sytuacje wskazane w tym przepisie są już unormowane i nie mogą być regulowane ponownie przez prawodawcę lokalnego. Przepis ten - o ile organ stanowiący gminy przyjmie go za podstawę działania - powinien być przywołany jako wyznaczający granice i podstawę działania.

Wielokrotnie w orzecznictwie zwracano uwagę na bezprawność i ryzyko wprowadzania w uchwałach materii regulowanych już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych, bowiem liczyć się należy z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

W § 7 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że Burmistrz może upoważnić do udzielenia ulg kierowników podległych jednostek organizacyjnych. Norma kompetencyjna, na podstawie której Rada podjęła przedmiotową uchwałę, upoważniała Radę do wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania ulg. Zdaniem organu nadzoru określenie, że do ich udzielenia mieliby być uprawnieni kierownicy jednostek organizacyjnych, działający na podstawie upoważnienia udzielonego przez Burmistrza, nie jest tożsame ze wskazaniem organu lub osób uprawnionych do udzielania ulg. Do wskazania takiej osoby uprawniona jest wyłącznie rada gminy, działająca na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy. Treść przepisu upoważniającego nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. O ile Rada Miejska uznała za stosowne przyznanie kierownikom jednostek organizacyjnych uprawnienia do stosowania ulg wobec należności cywilnoprawnych, przysługujących Gminie Brzostek, powinna wprost wskazać ich w uchwale. W świetle obowiązującej regulacji ustawowej należy stwierdzić, że o ile rada wprost nie wskaże kierowników jednostek organizacyjnych jako podmiotów posiadających takie uprawnienie, niedopuszczalne jest przyznanie im go przez Burmistrza. Przyznanie Burmistrzowi przez Radę Miejską upoważnienia do wskazywania osób uprawnionych do udzielania ulg musi zostać uznane za działanie sprzeczne z dyspozycją ustawodawcy, polegające na subdelegowaniu otrzymanej kompetencji. Rada Miejska w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który 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.

Wszystkie te uwagi prowadzą do wniosku, iż uchwała narusza prawo, to zaś uzasadnia stwierdzenie w części jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak