



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 14 grudnia 2012 r.

Poz. 4354

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-III.4131.3.2012.ASO WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 7 grudnia 2012 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1592 z póź. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XXX/183/2012 Rady Powiatu Sztumskiego z dnia 30 października 2012r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przysługujących Powiatowi Sztumskiemu oraz podległym jednostkom organizacyjnym do których nie stosuje się przepisów ustawy- Ordynacja podatkowa, a także organy uprawnione do podejmowania tych czynności.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2012 r. Rada Powiatu Sztumskiego podjęła uchwałę Nr XXX/183/2012 w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przysługujących Powiatowi Sztumskiemu oraz podległym jednostkom organizacyjnym do których nie stosuje się przepisów ustawy- Ordynacja podatkowa, a także organy uprawnione do podejmowania tych czynności. W § 1 Rada Powiatu Sztumskiego uchwaliła szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania terminu zapłaty oraz rozkładania na raty wierzytelności Powiatu Sztumskiego i powiatowych samorządowych jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych, w tym cywilnoprawnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy- Ordynacja podatkowa, a także organy uprawnione do podejmowania tych czynności, stanowiące załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

Jako podstawa prawna podjęcia uchwały został wskazany przepis art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz.1592 z póź. zm.), w związku z art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2010r., Nr 157, poz. 1240 z póź. zm.).

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 9 listopada 2012 r.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Wskazać należy, że upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały zasad i trybu umarzania oraz odraczania albo rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, zawarte jest w art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Uregulowanie to zastąpiło upoważnienie wynikające z art. 43 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), która utraciła moc prawną z dniem z dniem 1 stycznia 2010 r.

Tymczasem z treści tytułu uchwały oraz jej § 1, jak również z tytułu załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż przedmiotem jej regulacji jest udzielanie ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa. Jak wyżej wskazano, upoważnienie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zastąpiło delegację zawartą w art. 43 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.). Zgodnie z przywołanym wyżej art. 43 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych rada uprawniona była do określenia zasad umarzania, odraczania spłaty i rozkładania na raty należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym.

W upoważnieniu z art. 59 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych jest mowa o udzielaniu ulg w spłacie należności mających charakter cywilnoprawny, nie zaś należności, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa, a zatem odwoływanie się w podejmowanej uchwale do pojęcia "należności, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa" w obecnym stanie prawnym nie znajduje uzasadnienia.

Nadto w § 1 uchwały Rada Powiatu zawarła zapis, zgodnie z którym : „, przyjmuje się szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania terminu zapłaty oraz rozkładania na raty wierzytelności Powiatu Sztumskiego i powiatowych samorządowych jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych, **w tym cywilnoprawnych**, do których nie stosuje się przepisów ustawy- Ordynacja podatkowa, a także organy uprawnione do podejmowania tych czynności, stanowiące załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”. Z brzmienia tego zapisu można wnosić, że Rada Powiatu dopuszcza tym samym umorzenie (itp.) innych należności niż cywilnoprawnych, co jest sprzeczne z dyspozycją art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wskazać należy, że użycie przez Ustawodawcę w art. 59 ust. 2 ustawy sformułowania „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi” powoduje, iż nie pozostawia się organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. W ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma zatem obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

W badanej uchwale nie uregulowano wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a mianowicie nie ustalono warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną. W ocenie organu nadzoru, nie stanowi tego uregulowania zapis zawarty w § 2 załącznika Nr 1 do uchwały. Pominięcie przez radę powiatu powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjny element w podjętej uchwale, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W myśl powołanego art. 59 ustawy o finansach publicznych:

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. Do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się przepisy art. 55—58, z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Z powyższych unormowań wynika, że ustawodawca w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określił przesłanki umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych o charakterze

cywilnoprawnym. Są nimi „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny”. Również w przypadku ulg stosowanych z urzędu ustawodawca zastrzegł, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może postanowić o ich stosowaniu w przypadku okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie zaś do treści § 4 ust.1 załącznika do uchwały wierzytelność może zostać umorzona w całości lub w części jeżeli:

1. a) Na skutek rozwiązania, likwidacji lub upadłości dłużnika będącego przedsiębiorcą, jeżeli jego majątek nie wystarczy na pokrycie wierzytelności;
- b) Dłużnik będący osobą fizyczną zmarł nie pozostawiając żadnego majątku;
- c) Ściągnięcie wierzytelności zagraża egzystencji dłużnika, będącego osobą fizyczną;
- d) Zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej wierzytelności, lub wierzytelność okazałaby się nieściągalna, albo postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;
- e) Wierzytelność jest mniejsza lub równa pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji ;
- f) Umorzenie wierzytelności jest uzasadnione ważnym interesem publicznym.

2. Umorzenie może nastąpić na wniosek dłużnika lub z urzędu, jeżeli podstawy umorzenia, o których mowa w ust. 1 potwierdzone są dokumentami dołączonymi do wniosku lub znajdującymi się w posiadaniu organu uprawnionego.

3. Umorzenie wierzytelności, za którą odpowiada solidarnie więcej niż jeden dłużnik, może nastąpić , gdy okoliczności uzasadniają umorzenie zachodzą wobec wszystkich dłużników.

4. Jeżeli umorzenie obejmuje część wierzytelności, wyznacza się termin zapłaty pozostałej do uregulowania części wierzytelności. W takim przypadku, w decyzji o częściowym umorzeniu dłużnika poucza się, iż niedotrzymanie terminu zapłaty pozostałej części wierzytelności skutkuje odstąpieniem od umorzenia.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie regulacji § 4 ust. 1 i 3 uchwały narusza art. 59 ust.3 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego 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, tj. :

1. 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.

2. W przypadku gdy oprócz dłużnika głównego są zobowiązane inne osoby, należności, o których mowa w ust. 1, mogą zostać umorzone tylko wtedy, gdy warunki umarzania są spełnione wobec wszystkich zobowiązanych.

Tym samym mocą § 4 ust. 1 i 3 Rada określiła zupełnie nowe przesłanki, których spełnienie, jak stanowi § 4 ust. 2 , umożliwia wystąpienie z wnioskiem o umorzenie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym bądź też stanowi postawę takiego umorzenia z urzędu. W opinii organu nadzoru, na podstawie art. 59 ust.3 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący może w treści uchwały wskazać które z okoliczności określonych wprost w art. 56 ust.1 uzasadniają stosowanie ulg. Nie jest natomiast upoważniony, tak jak to uczynił w § 4 ust. 1 i 3 uchwały, do samodzielnego formułowania jakichkolwiek przesłanek i okoliczności uprawniających go do umarzania należności. Wprowadzenie zakwestionowanej

regulacji wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a zatem została ona przyjęta bez podstawy prawnej.

Analogiczne naruszenie jak w § 4 ust.1 i 3 zachodzi również w § 5 ust.1 uchwały w brzmieniu: „ Na wniosek dłużnika, można odroczyć termin zapłaty całości lub części wierzytelności, a także rozłożyć na raty płatność całości lub części wierzytelności jeżeli przemawiają za tym udokumentowane trudności płatnicze dłużnika, a interes Powiatu Sztumskiego nie stoi temu na przeszkodzie”. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przy stosowaniu ulg w postaci odroczenia terminu spłaty należności lub rozłożenia jej na raty, uwzględnia się tak samo jak przy umarzaniu należności przesłanki: ważnego interesu dłużnika i interesu publicznego. Zachodzi więc konieczność stwierdzenia nieważności § 5 ust.1 uchwały. Aktualne pozostaje uzasadnienie organu nadzoru wobec § 4 ust. 1 i 3 uchwały.

W § 4 ust. 4 uchwały wprowadzono uregulowanie, zgodnie z którym jeżeli umorzenie obejmuje część wierzytelności, wyznacza się termin zapłaty pozostałej do uregulowania części wierzytelności. W takim przypadku, w decyzji o częściowym umorzeniu, dłużnika poucza się, iż niedotrzymanie terminu zapłaty pozostałej części skutkuje odstąpieniem od umorzenia. Natomiast w § 8 uchwały ustalono, że organ uprawniony może cofnąć swoją decyzję o umorzeniu lub udzieleniu ulg w spłaceniu wierzytelności, jeżeli dowody na podstawie których wierzytelność umorzono lub udzielono ulg w jej spłaceniu okazały się fałszywe, bądź decyzja została wydana w wyniku przestępstwa, albo wnioskodawca wprowadził ten organ w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę wydania decyzji.

Zdaniem organu nadzoru norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia wskazanej uchwały nie daje jej uprawnienia do stanowienia w zakresie elementów rozstrzygnięcia o umorzeniu należności - w przedmiotowej uchwale do wyznaczania terminu zapłaty pozostałej części należności w przypadku umorzenia w części. Nadto posłużenie się przez organ stanowiący powiatu wyrażeniem „odstąpienie od umorzenia” i „cofnięcie decyzji” o udzieleniu ulg w spłacie - w przypadku wystąpienia określonych okoliczności - oznacza oświadczenie o uchyleniu się od skutków złożonego oświadczenia woli. Odnosnie powyższego należy wskazać, iż kwestię wad oświadczeń woli, które mają wpływ na skuteczność złożonego oświadczenia woli regulują przepisy Kodeksu cywilnego. 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 zastosowanie do wszystkich czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego. Zatem z uwagi na fakt, iż przedmiotowa uchwała dotyczy należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, zastosowanie odpowiednich ulg następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego. Modyfikacja przepisów kodeksowych czy też wskazanie wyjątków wynikać może jedynie z przepisów szczególnych, a takich ustawa o finansach publicznych nie zawiera (podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2011 r. III SA/Wr 735/10).

Powtórzenie i modyfikacja w uchwale uregulowań ustawowych jest niedopuszczalne, 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 nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Dodatkowo należy wskazać na zapis § 5 ust. 2 uchwały, który stanowi, że „ od wierzytelności, której termin zapłaty odroczone lub którą rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za opóźnienie, za okres od dnia doręczenia decyzji lub jednostronnego oświadczenia woli organu uprawnionego, włącznie z tym dniem, do dnia upływu terminu zapłaty.” W ocenie organu nadzoru zapis ten jest niezrozumiały, bowiem nie wiadomo co to za „ jednostronne oświadczenie woli organu uprawnionego” i czym się ono różni od pojęcia „ decyzji organu uprawnionego”, zwłaszcza, że w § 1 pkt 1 uchwały w słowniczku wprowadzone jest pojęcie „ decyzji”.

Nadto w § 9 pkt 1 uchwały znalazł się zapis „ umorzenie wierzytelności oraz odroczenie terminu zapłaty całości lub części wierzytelności albo rozłożenie płatności całości lub części wierzytelności na raty następuje w odniesieniu do wierzytelności o charakterze administracyjno-prawnym- na podstawie decyzji organu uprawnionego”. W ocenie organu nadzoru, z uwagi na charakter należności będących przedmiotem uchwały(należności cywilnoprawne), za sprzeczne z dyspozycją art. 59 należy uznać zamieszczenie w uchwale postanowień dotyczących sposobu umarzania itd. Wierzytelności o charakterze administracyjno-prawnym.

W § 10 ust.1 uchwały Rada Powiatu Sztumskiego zawarła zapis, że organ uprawniony przedstawia Skarbnikowi Powiatu sprawozdania dotyczące umorzonych wierzytelności oraz udzielonych ulg wraz z częścią opisową za okres roku kalendarzowego”, organy uprawnione rada wskazała w § 3 uchwały. Zdaniem organu nadzoru zapis ten narusza art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który nie daje radzie powiatu uprawnień do nakładania obowiązków sprawozdawczych na organy uprawnione w rozumieniu tej uchwały, ani innych obowiązków związanych z wykonaniem uchwały i kontrolą prawidłowości stosowania jej przepisów. Podobny pogląd wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 11maja 2011r. sygn. akt III SA/Wr111/11 oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 17 lutego 2011r. sygn. akt I SA/Go 1291/10.

W tym stanie rzeczy należało stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzić nieważność uchwały Nr XXX/183/2012 Rady Powiatu Sztumskiego z dnia 30 października 2012r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przysługujących Powiatowi Sztumskiemu oraz podległym jednostkom organizacyjnym do których nie stosuje się przepisów ustawy- Ordynacja podatkowa, a także organy uprawnione do podejmowania tych czynności.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Ryszard Stachurski