

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN.VI.0911-18-2010
Wojewody Małopolskiego
z dnia 9 września 2010 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146 i Nr 106, poz. 675), **stwierdza się nieważność** uchwały nr XLII/349/10 Rady Miejskiej w Zakliczynie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Zakliczyn lub jej jednostkom organizacyjnym, w części określonej w § 5 w ust. 2 w zakresie przesłanek umożliwiających umarzanie należności z urzędu - ujętych w § 4 w pkt 3, 5 i 9, oraz w § 14.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Zakliczynie uchwałą nr XLII/349/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r. ustaliła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Zakliczyn lub jej jednostkom organizacyjnym.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

W kwestionowanym § 5 w ust. 2 uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż „W przypadkach określonych w § 4 w ust. 1-4 oraz w ust. 6 i ust. 9 umorzenie należności może być dokonane z urzędu”.

W ocenie organu nadzoru, możliwość umarzania z urzędu, w sytuacjach wymienionych w § 4 w pkt 3, 5 i 9 uchwały narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 59 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Ustawa o finansach publicznych w art. 59 ust. 1 stanowi, iż 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 (tj. z wyłączeniem należności powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami). Natomiast ust. 3 tego artykułu wskazuje, iż 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, tj. 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.

Rada Miejska w Zakliczynie w kwestionowanej uchwale wskazała na możliwość umarzania z urzędu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Zakliczyn lub jej jednostkom organizacyjnym, jeżeli zaistnieją następujące okoliczności:

„3. należności nie ściągnięto w toku zakończonego postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego;

5. sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika, z przyczyn o których mowa w art. 13 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 z późn. zm.) lub umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyny określonej w art. 361 pkt 1 Prawa upadłościowego i naprawczego;

9. wartość należności nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

Z treści zacytowanych powyżej zapisów przedmiotowej uchwały wynika, iż Rada Miejska w Zakliczynie dopuściła możliwość udzielenia z urzędu ulg w postaci umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Zakliczyn lub jej jednostkom organizacyjnym, również w innych przypadkach niż wymienione w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, kwestionowane zapisy uchwały Rady Miejskiej w Zakliczynie naruszają art. 59 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Przywołany art. 59 ust. 3 wprost przewiduje, że w ramach określenia zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających gminie i jej jednostkom podległym, rada gminy ma możliwość zdecydowania czy dopuszcza stosowanie ulg z urzędu. Jednakże ustawodawca nie pozostawił radom gmin uprawnień do kreowania katalogu przesłanek uprawniających do zastosowania ulg z urzędu. Ustawodawca wprost bowiem wskazał, iż odraczanie, umarzanie lub rozkładanie na raty podjęte z urzędu przez gminę lub jej jednostkę organizacyjną może nastąpić w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z powyższego wynika, że Rada Miejska w Zakliczynie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 3 powołanej ustawy, bowiem rozszerzyła ustawowy katalog przesłanek umożliwiających zastosowanie z urzędu ulgi w postaci umarzania należności, podczas gdy przepis prawa nie wyposażył jej w taką kompetencję.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w § 14 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: „Organ uprawniony może uchylić swoje rozstrzygnięcie o udzielonej uldze, jeżeli dowody, na podstawie których udzielono ulgi okazały się fałszywe, bądź rozstrzygnięcie zostało wydane w wyniku przestępstwa, albo wnioskodawca wprowadził ten organ w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę jego decyzji” (ust. 1) oraz w ust. 2, że „W przypadku, o którym mowa w ust. 1, cała należność staje się wymagalna”.

Powyższe działanie Rady, w ocenie organu nadzoru, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 59 ustawy o finansach publicznych, a dodatkowo powtarza zapisy wynikające z aktu prawnego wyższej rangi jakim jest Kodeks cywilny.

Organ nadzoru stwierdza, że ustawodawca kwestie ewentualnego uchylenia się od rozstrzygnięcia (złożonego oświadczenia woli) o udzielonej uldze w spłacie należności cywilnoprawnych, uregulował w Kodeksie cywilnym w przepisach art. 84 i nn., w związku z tym nie ma potrzeby regulować tej kwestii w akcie niższej rangi jakim jest uchwała, w dodatku jeżeli ustawowe upoważnienie zawarte w art. 59 ustawy o finansach publicznych nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego takiej kompetencji.

Takie działanie Rady Miejskiej stanowi naruszenie określonych w § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Podobne poglądy były wyrażone w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2, poz. 44; wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95 - niepublikowany, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 lipca 2008 r., sygn. akt SA/Op 184/08 publik. LEX nr 509686, a którego sentencji Sąd wyraził pogląd, iż „Naruszenie prawa przy uchwalaniu norm prawa miejscowego stanowią zarówno przypadki ustanawiania przepisów sprzecznych czy modyfikujących regulacje ustawową o charakterze ius Mogens, jak i przypadki powtarzania norm ustawowych. Sytuacja taka prowadzi bowiem do dualizmu prawnego, co narusza zasadę spójności i hierarchiczności systemu prawa, te same regulacje nie mogą bowiem znajdować się w aktach prawnych o różnym charakterze i mocy wiążącej.

Ponieważ przekroczenie lub niewypełnienie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, niniejsze rozstrzygnięcie jest uzasadnione.

W tym stanie rzeczy, należało stwierdzić nieważność uchwały w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia. -

Z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli:
Artur Słowik