



## WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 175 /10

Lublin, 2010-05 -21

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/350/10 Rady Gminy Wólka z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz wskazania organów do tego uprawnionych.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**  
uchwały Nr LIII/350/10 Rady Gminy Wólka z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LIII/350/10 Rady Gminy Wólka została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2010 r.

Mocą przedmiotowej uchwały, podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 57, poz. 1240) Rada Gminy Wólka ustaliła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie Wólka lub jej jednostkom podległym od osób fizycznych, osób prawnych, a także jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej oraz wskazała organy do tego uprawnione.

W myśl powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów ustawy o finansach publicznych, 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 (art. 59 ust. 2).

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).

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż należności mogą być umarzane w całości, jeżeli:

- 1) osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawiła majątek nie podlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej wysokość 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.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Z treści art. 59 ust. 2 wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały:

- 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 uprawnioną do udzielania wskazanych ulg,
- 3) określa warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

Według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, str. 1243 i 1050) zasada to „reguła, norma postępowania, prawo podstawowe”.

Tryb to „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system”.

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

Według 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.

Pojęcia „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” są pojęciami nieostryimi, co powoduje, że ich treść powinna być oceniana w realiach konkretnej, indywidualnej sprawy. Ocena, czy taki interes zachodzi, dokonywana jest przez organ do tego uprawniony (wskazany w uchwale), w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do formułowania innych przesłanek będących podstawą do dokonania wspomnianego umorzenia, odraczenia lub rozkładania na raty.

W tym zakresie zachowuje aktualność wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 lutego 2007 r., sygn. akt I SA/Lu 64/07.

Do tej zasady należy dodać jedno zastrzeżenie wynikające z treści art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może (upoważnienie fakultatywne), 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 powołanej ustawy (art. 59 ust. 3).

Powyższe upoważnienie Rada Gminy zrealizowała w § 2 ust. 2 uchwały.

Rada gminy nie jest władna do określania trybu umorzenia w sposób odmienny od tego, o którym mowa w ustawie. Udzielenie ulgi na wniosek dłużnika może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w art. 59 ust. 1 ww. ustawy tj. uzasadnionym ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym.

Bezpodstawne jest zatem wprowadzenie przez Radę Gminy przesłanek, stosowanych z mocy ustawy wyłącznie z urzędu, do udzielania takich ulg na wniosek dłużnika.

Uchwała Nr LIII/350/10 zawiera także inną istotną wadę prawną.

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje na obligatoryjne elementy, jakie winna zawierać uchwała dotycząca umarzenia, odraczenia lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym.

Wprowadzone ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) nowe upoważnienie dla rady gminy w zakresie stanowienia ulg co do należności pieniężnych przypadających jednostkom samorządu terytorialnego i jednostkom jej podległym polegało m. in. na wprowadzeniu dodatkowych regulacji do których zobowiązane zostały organy stanowiące, a mianowicie do określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej na ewentualność sytuacji, w których udzielana ulga stanowiłaby pomoc publiczną w rozumieniu przepisów odrębnych.

W ocenie organu nadzoru podejmując uchwałę Nr LIII/350/10 Rada Gminy Wólka nie wypełniła dyspozycji art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie ustaliła rodzaju pomocy publicznej, z którą będą kojarzone ulgi oraz nie określiła warunków dopuszczalności udzielania ulg, jako pomocy publicznej.

Użyte w art. 59 ust. 2 ustawy sformułowanie „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi” nie pozostawia temu organowi żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą.

Realizując swoją kompetencję stanowiącą, rada gminy jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

W analizowanej sprawie w związku ze zmianą przepisu upoważniającego radę gminy do wydania aktu wykonawczego, jakim jest uchwała w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, Rada Gminy powinna była uwzględnić jego nowe brzmienie.

Analiza treści wskazanego wyżej upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Reasumując, prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga określenia przez Radę Gminy warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona. W innym wypadku uchwała jest ułomna.

Jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak oznacza niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

Pobocznie należy także zwrócić uwagę, że § 2, § 3, § 4 i § 6 uchwały zawiera określenia: „Brak treści”.

Należy zauważyć, że uchwała Nr LIII/350/10, będąca aktem powszechnie obowiązującym, podlegającym promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym takich niedookreślonych treści zawierać nie może.

Powyższe stanowi naruszenie zasad tworzenia aktów prawa miejscowego, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Mając na uwadze zasady zawarte w ww. rozporządzeniu, Rada Gminy winna określić jasną i nie budzącą wątpliwości interpretacyjnych treść uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/350/10, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska  
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wólka
- 2) Przewodniczący  
Rady Gminy Wólka