



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/184/10

Lublin, 2010-06-04

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVI/213/10 Rady Gminy
Markuszów z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia zasad
umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych,
mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Markuszów
lub jej jednostkom podległym.

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

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XXVI/213/10 Rady Gminy Markuszów z dnia 27 kwietnia 2010 r.
w sprawie określenia zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty
należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających
Gminie Markuszów lub jej jednostkom podległym.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI/213/10 Rady Gminy Markuszów została doręczona
organowi nadzoru w dniu 11 maja 2010 r.

W podstawie prawnej uchwały powołany został m. _n. art. 59 ust. 1
ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.
1240, ze zm.).

W myśl art. 59 tej ustawy, 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 (ust. 1).
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 (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 (ust. 3).

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż należność może być umorzona w całości lub w części, jeśli:

- 1) należności nie ściągnięto w toku zakończonego postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego;
- 2) nie można ustalić dłużnika lub dłużnik zmarł nie pozostawiając spadkobierców;
- 3) ściągnięcie należności zagraża egzystencji dłużnika;
- 4) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności;
- 5) zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia zawartego 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 szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1,
- 2) określa warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną,
- 3) wskazuje organ lub osobę uprawnione do udzielania wskazanych ulg.

Według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, str. 1243 i 1050) „zasada” to „reguła, norma postępowania, prawo podstawowe”, zaś „tryb” to „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system”.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zatem ustalić w drodze uchwały sposób, metody i normy postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzielaniem 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 w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym (*podkreślenie moje*).

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, odraczania lub rozkładania na raty.

Zdaniem organu nadzoru, w tym zakresie zachowuje w pełni aktualność stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 lutego 2007 r., sygn. akt I SA/Lu 64/07.

Uchwała Nr XXVI/213/10 zawiera także inną istotną wadę prawną.

Przepis art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje obligatoryjne elementy, jakie winna zawierać uchwała dotycząca umarzenia, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym. Jednym z tych elementów jest ustalenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

Jak wynika z treści ww. przepisu kompetencyjnego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest w podejmowanej uchwale określić warunki dopuszczalności pomocy publicznej na ewentualność sytuacji, w których udzielana ulga stanowiłaby pomoc publiczną w rozumieniu przepisów odrębnych. Postanowienia uchwały winny zatem rozstrzygać co najmniej jaki rodzaj pomocy publicznej jest dopuszczalny w przypadku udzielania ulg oraz wskazywać przesłanki stosowania ulg w przypadku, gdy udzielenie ulgi można zakwalifikować jako pomoc publiczną.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXVI/213/10 nie wypełnia dyspozycji art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie zawiera postanowień normujących warunki dopuszczalności udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w przypadkach, gdy ulgi te stanowiąć będą pomoc publiczną.

W szczególności nie można uznać za wypełnienie omawianej delegacji w ww. zakresie wprowadzenia zapisu § 6 uchwały, w którym stwierdzono, iż do umarzenia lub udzielania ulg w spłacie należności przez przedsiębiorców, stosuje się dodatkowo przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r., Nr 59, poz. 4004 z późn. zm.).

Przepisy ww. ustawy obowiązują bowiem niezależnie od odesłania zawartego w akcie niższego rzędu, jakim jest przedmiotowa uchwała. Trzeba również zauważyć, że ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w zakresie warunków dopuszczalności pomocy publicznej odsyła w art. 3 do postanowień art. 16, art. 36, art. 73 oraz art. 86-89 Traktatu WE, przy czym wskazanie zawarte w art. 3 ustawy ma charakter jedynie informacyjny, bowiem zasady udzielania pomocy publicznej zostały zawarte również w regulacjach wtórnego prawa wspólnotowego.

Jak już wspomniano, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizujący delegację art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, winien rozstrzygnąć, jakiego rodzaju pomoc publiczna może być przyznawana w ramach udzielania ulg oraz wyraźnie wskazać, które umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty spłaty należności pieniężnych zawarte w uchwale mogą stanowić pomoc publiczną.

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.

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 do uregulowania w drodze uchwały, jako działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę, skutkuje istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/213/10 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.

Wojewoda Lubelski

Genowefa Tokarska

Otrzymują:

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