



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 3350

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.36.5.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/42/2015 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Powiatowi Górowskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2015 r. Rada Powiatu Górowskiego podjęła uchwałę Nr VI/42/2015 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Powiatowi Górowskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2015 r.

W toku badania legalności aktu stwierdzono, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 885 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 82 – 88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.) oraz art. 59 ust. 2 ustawy z dnia o finansach publicznych.

Podejmując niniejszą uchwałę Rada Powiatu Górowskiego zrealizowała kompetencję wynikającą z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 59 ust. 1 – 3 tej ustawy: *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.*

Ustawodawca w wyżej wymienionym przepisie upoważniającym wyraźnie wskazał normodawcy lokalnemu jakie obligatoryjne elementy powinna zawierać uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu. Uchwała

powinna więc obowiązkowo określać szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, organ lub osobę uprawnioną do udzielania ulg.

W ocenie organu nadzoru, Rada określając w uchwale szczegółowe zasady udzielania ulg, powinna wskazać przesłanki, po spełnieniu których, możliwe będzie umorzenie, odroczenie spłaty lub rozłożenie na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Górowskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym. Zgodnie z intencją ustawodawcy, to organ stanowiący gminy powinien w akcie prawa miejscowego skonkretyzować „przypadki uzasadnione ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym” (art. 59 ust. 1 ustawy).

Tymczasem Rada Powiatu Górowskiego w podjętej uchwale Nr VI/42/2015 w żadnym przepisie nie wskazała przesłanek, po spełnieniu których, organ na wniosek dłużnika może udzielić ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności pieniężnych. Podkreślić należy, że za takie przesłanki nie mogą być uznane te wskazane w §4 ust. 2 uchwały. Są to bowiem sformułowane już na poziomie ustawowym (art. 56 ust. 1 ustawy) okoliczności, w których organ może stosować ulgi z urzędu, a które Rada może zamieścić fakultatywnie w uchwale, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 3 uchwały.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej, którymi są również organy jednostek samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach prawa. Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Z tego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując akt prawa miejscowego, powinien jego treść dostosować do zakresu przyznanego w ustawie upoważnienia: nie powinien wykraczać poza jego zakres, a jednocześnie powinien wykonać je kompleksowo a nie wybiórczo, pomijając poszczególne elementy tego upoważnienia. Stanowi o tym art. 94 Konstytucji: *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.* Normę tę doprecyzowuje § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", stanowiąc: *Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.* Na mocy § 143 załącznika do tego rozporządzenia zasada wyrażona w § 119 ust. 1 "Zasad techniki prawodawczej" ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Brak określenia przez Radę Powiatu Górowskiego w uchwale przesłanek, po spełnieniu których, organ na wniosek dłużnika może udzielić ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności pieniężnych, stanowi niepełne wypełnienie normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Stanowi to istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/42/2015.

W § 7 uchwały Rada postanowiła, że:

1. *Organ może odstąpić od porozumienia o umorzeniu lub udzieleniu ulgi w spłacie należności, jeżeli wyjdzie na jaw, że dowody na podstawie których należność umorzono lub udzielono ulg w jej spłacaniu, okazały się fałszywe bądź, że porozumienie zostało zawarte w wyniku przestępstwa albo, że dłużnik wprowadził organ w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę porozumienia.*

2. *w przypadku, o którym mowa w ust. 1 dłużnik zobowiązany jest zwrócić całą należność główną wraz z odsetkami należnymi liczonymi od dnia zawarcia porozumienia.*

Umieszczenie tego typu regulacji w akcie prawa miejscowego sugeruje istnienie po stronie organu stanowiącego uprawnienia do wskazania w akcie administracyjnym okoliczności, w których podmiot upoważniony do udzielania ulg, działający w oparciu o tę właśnie normę, uprawniony byłby do uchylenia się od skutków złożonego oświadczenia woli. Należy przy tym zaznaczyć, że kwestionowana uchwała dotyczy należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, a więc mających źródło w zawartej wcześniej umowie cywilnej.

Ustawodawca w Kodeksie cywilnym rozstrzyga, co stanowi wadę oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną a także o możliwości uchylenia się od jego skutków prawnych. Przepisy od art. 82 do art. 88 Kodeksu mają zastosowanie do wszystkich czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego,

a ich stosowanie mogłoby być wyłączone mocą przepisów szczególnych. Ustawa o finansach publicznych takich regulacji o szczególnym charakterze w stosunku do norm kodeksowych nie zawiera, przeciwnie, w odniesieniu do należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym, ustawodawca w art. 58 ust. 2 ustawy wprost wskazuje, że umorzenie należności oraz odroczenie terminu spłaty całości

lub części należności albo rozłożenie płatności całości lub części należności na raty następuje w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. W odniesieniu do należności przypadających jednostkom samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym takiego wskazania wprost nie wprowadzono, jednak z uwagi na charakter należności, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, należy analogicznie przyjąć, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie oraz nieprzekazanym do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego, w odniesieniu do składanych przez Gminę oświadczeń woli stosuje się wyłącznie przepisy Kodeksu cywilnego.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że regulacja zawarta w § 7 uchwały wykracza poza przyznaną Radzie Miejskiej kompetencję, ograniczającą się wyłącznie do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy. W ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie takiej ulgi jest możliwe, a więc postępowania zmierzającego do umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostki samorządu terytorialnego. Stoi to w sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają 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.

Powyższe stanowisko znajduje poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. I SA/GI 298/13 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), gdzie stwierdza się, że regulacja zawarta w art. 59 ustawy o finansach publicznych dotyczy należności o charakterze cywilnoprawnym, a zatem zastosowanie znajdują tu stosowne unormowania kodeksu cywilnego dotyczące wad oświadczenia woli, które nie mogą być recypowane do aktu prawa miejscowego, ani tym bardziej modyfikowane przez wprowadzanie innych regulacji.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz