



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2015 r.

Poz. 1768

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.127.7.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 27 marca 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.) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

#### **stwierdza nieważność**

§ 6 ust. 1 we fragmencie „w szczególności”, § 11 pkt 2 oraz § 12 uchwały Rady Miejskiej Strzelina z dnia 24 lutego 2015 roku Nr V/50/15 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w stosunku do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Strzelina w dniu 24 lutego 2015 roku podjęła uchwałę Nr V/50/15 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w stosunku do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 marca 2015 roku.

W toku przeprowadzonego postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 6 ust. 1 uchwały we fragmencie „w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 11 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., a także art. 82 – 88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.);
- § 12 uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi o art. 59 ust. 1 – 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: „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 uprawnioną 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.”

Tymczasem w § 6 ust. 1 uchwały Rada zapisała: „Wierzyciel, na pisemny wniosek dłużnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym może umorzyć w całości lub w części zaległe należności lub odsetki za zwłokę w szczególności, jeżeli (...)”.

Należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. W omawianym przypadku adresat uchwały może zatem odnieść wrażenie, iż zawarte w § 6 ust. 1 uchwały okoliczności mogące być podstawą wniosku o umorzenie w całości lub w części zaległych należności lub odsetek za zwłokę, nie są jedynymi obowiązującymi w tym zakresie normami (właśnie ze względu na użycie zwrotu „w szczególności”). Zwrot „w szczególności” powinien być zatem stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego.

Konstrukcja przepisu upoważniającego ustawy o finansach publicznych nie daje Radzie Miejskiej możliwości wprowadzenia w przedmiotowej uchwale także innych, niewymienionych elementów. Ponadto stanowiąc w zakresie umarzania w całości lub w części zaległych należności lub odsetek za zwłokę Rada zobowiązana jest do ich określenia w sposób kompletny i wyczerpujący. Zamieszczenie w uchwale zapisu „w szczególności”, stwarzającego katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie można bowiem uznać działania polegającego na niepełnym określeniu podstaw złożenia wniosku o umarzanie w całości lub w części zaległych należności lub odsetek za zwłokę i jednoczesnym przekazaniu bliżej nieokreślonym podmiotom (w domyśle – wykonawcy uchwały) upoważnienia do podejmowania działań w tym zakresie. Taka konstrukcja § 6 ust. 1 uchwały przeczy normie kompetencyjnej dającej się wyprowadzić z przepisu art. 59 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdyż wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w uchwale szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, umarzania, spłaty, odraczania lub rozkładania na raty, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym.

Wobec powyższego regulacja § 6 ust. 1 uchwały we fragmencie „w szczególności” narusza prawo w sposób istotny.

W § 11 pkt 2 uchwały postanowiono, że: „Należności będące przedmiotem ulgi stają się natychmiast wymagalne w przypadku, jeżeli (...) 2) zostanie ustalone, że dowody, na podstawie których organ uprawniony złożył oświadczenie o udzieleniu ulgi, okazały się fałszywe lub dłużnik wprowadził organ uprawniony w błąd co do okoliczności uzasadniających złożenie oświadczenia woli określonej treści.”

Umieszczenie tego typu regulacji w akcie prawa miejscowego sugeruje istnienie po stronie organu stanowiącego uprawnienia do wskazania w akcie administracyjnym okoliczności, w których organ, 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.

Tymczasem to 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 cywilnego 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. Należy przez to rozumieć, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie oraz nieprzekazanym do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego, w odniesieniu do składanych przez Miasto oświadczeń woli stosuje się wyłącznie przepisy Kodeksu cywilnego.

W świetle powyższego należy uznać, że § 11 pkt 2 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie, co stoi 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.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. (sygn. akt II SA/Gl 298/13): „Regulacja zawarta w art. 59 u.f.p. 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.” (LEX Nr 1342503).

W § 12 uchwały Rada postanowiła, że: „Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin w corocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu przedstawia Radzie Miejskiej Strzelina informację o łącznej liczbie i kwocie dokonanych umorzeń”.

Odnosząc się do tych regulacji należy wskazać, że art. 59 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych nie daje organowi stanowiącemu gminy kompetencji do nakładania określonych obowiązków na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a także na organ wykonawczy gminy. Takie działanie wykracza poza upoważnienie i uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów uchwały.

Przepisy ustawowe, stanowiące podstawę prawną do wydania uchwały, nie dają podstawy do regulowania przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek kwestii związanych z wykonaniem uchwały i kontrolą prawidłowości stosowania jej przepisów. 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. Przepis kompetencyjny nie daje Radzie uprawnienia do nakładania na Burmistrza obowiązków, w tym obowiązków sprawozdawczych.

Organ Nadzoru nie neguje uprawnień kontrolnych Rady, w ramach których mogłaby ona zweryfikować działania podmiotu uprawnionego do udzielania ulg, jednak wynikają one z innych – niż art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – przepisów (np. art. 15 ust. 1 oraz art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

W świetle powyższego należy uznać, że § 12 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania na podstawie i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego, wynikającą z art. 7 i 94 Konstytucji RP. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 17 listopada 2011 r., III Sa/Wr 335/11, CBOSA oraz wyrok WSA z dnia 29 sierpnia 2012 r., III SA/Wr 223/12, CBOSA).

Tym samym § 12 – jako przepis w sposób istotny naruszający art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – dotknięty jest wadą powodującą jego nieważność.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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*