



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**w sprawie uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Karkonoskich z dnia 29 czerwca 2011 r. Nr 20/III/11
w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty
należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Związkowi Gmin
Karkonoskich lub jego jednostkom podległym.**

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

stwierdzam nieważność

uchwały Zgromadzenia Związku Gmin Karkonoskich z dnia 29 czerwca 2011 r. Nr 20/III/11 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Związkowi Gmin Karkonoskich lub jego jednostkom podległym.

Uzasadnienie

Zgromadzenie Związku Gmin Karkonoskich w dniu 29 czerwca 2011 r. podjęło uchwałę Nr 20/III/11 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Związkowi Gmin Karkonoskich lub jego jednostkom podległym.

Do Organu Nadzoru uchwała ta wpłynęła w dniu 7 lipca 2011 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Wojewoda Dolnośląski - Organ Nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) a także art. 82 - 88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16 poz. 93 ze zm.).

Zgodnie ze wspomnianym wyżej przepisem rada gminy określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1 przepisu, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg.

W uchwale Zgromadzenia Związku Gmin Karkonoskich brak jest zapisów odnoszących się w jakikolwiek sposób do dopuszczalności pomocy publicznej w postaci ulg. Zatem dyspozycja art. 59 ust.2 ustawy o finansach publicznych nie została przez Zgromadzenie Związku Gmin Karkonoskich wypełniona.

Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) organ stanowiący musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Powyższe uwagi sądu odnoszą się do działalności uchwałodawczej rady gminy, jednak na zasadzie art. 69 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym znajdują one odpowiednie odniesienie do przedmiotowej uchwały.

W konsekwencji podjęta w dniu 29 czerwca 2011 r. uchwała Nr 20/III/11 nie zawiera elementów obligatoryjnych, wynikających z dyspozycji przepisu art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Brak przedmiotowych postanowień uzasadnia stwierdzenie nieważności aktu w całości.

Dodatkowo wskazać należy na inne postanowienia uchwały, które sprzeczne są z prawem, a sprzeczność ta ma charakter istotny.

W § 6 uchwały Zgromadzenie Związku Gmin Karkonoskich postanowiło, że : „W oparciu o przepis art. 88 k.c. organ może uchylić się od skutków swojego oświadczenia woli o umorzeniu, odroczeniu terminu zapłaty lub rozłożeniu należności cywilnoprawnych, jeżeli: 1. Dowody na podstawie, których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe. 2. Decyzja wydana została w wyniku przestępstwa. 3. Wyjdą na jaw istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi uprawnionemu”.

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 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, pomocniczo można nawet wskazać, że 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 nie uregulowanym w ustawie oraz nie przekazanym do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego, w odniesieniu do składanych przez Zarząd i Kierowników jednostek organizacyjnych Związku oświadczeń woli stosuje się wyłącznie przepisy Kodeksu cywilnego.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że regulacja zawarta w § 6 uchwały wykracza poza przyznaną Zgromadzeniu Związku kompetencję, ograniczającą się wyłącznie do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 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.

W świetle powyższego należy uznać, że § 6 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Zgromadzeniu Związku, 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.

Zasada legalizmu, sformułowana w art. 7 Konstytucji RP, wskazuje, że zakres działania organów państwa musi opierać się na podstawie prawnej, a granice ich aktywności wyznaczają normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. Wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy (tu zgromadzenie związku międzygminnego) muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać (wyrok NSA z dnia 26.02.2010r. sygn. akt II OSK 1966/2009).

Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi : „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustaw.” Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Zgromadzenia Związku Gmin Karkonoskich, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Biorąc powyższe pod uwagę 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 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

Aleksander Marek Skorupa