



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 8 uchwały Nr XIV/77/11 Rady Miasta i Gminy w Prusicach 7 dnia lipca 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielenia tych ulg.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 7 lipca 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), Rada Miasta i Gminy w Prusicach podjęła uchwałę nr XIV/77/11 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielenia tych ulg.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 18 lipca 2011 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż zapis § 8 uchwały istotnie narusza art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych 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.), uzasadniając stwierdzenie nieważności tego zapisu uchwały.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała kompetencję przyznaną jej mocą art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzone albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4. Zgodnie z wynikającą z art. 59 ust. 2 ustawy normą kompetencyjną organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1 tego przepisu (umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty spłaty należności cywilnoprawnej), warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazuje organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg.

W § 8 uchwały Rada nałożyła na kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Prusicach obowiązek związany ze składaniem Burmistrzowi Miasta i Gminy Prusice sprawozdania rocznego o zakresie udzielonych ulg.

Zdaniem organu nadzoru, norma art. 59 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie daje Radzie kompetencji do nakładania określonych obowiązków na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Takie działanie wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 8 uchwały.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie stanowi 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 obowiązków na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, w tym obowiązków sprawozdawczych. Organ nadzoru w żaden sposób nie neguje uprawnień kontrolnych Rady, w ramach których mogłaby ona zweryfikować działania podmiotów uprawnionych do udzielania ulg, jednak należy zauważyć, że wynikają one z innych przepisów, a nie z art. 59 ust. 2 ustawy. Przykładowo można wskazać na art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wskazującym na radę gminy jako organ kontrolny i art. 18a ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym to rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

W świetle powyższego należy uznać, że § 8 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania w oparciu i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego, wynikającą z art. 7 i art. 94 ustawy zasadniczej.

Organ nadzoru zauważa ponadto, że ewentualne zobowiązanie kierowników jednostek do sporządzenia sprawozdań o udzielonych ulgach należy do kompetencji burmistrza. Wedle przepisów ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym) oraz pełni funkcję kierownika urzędu gminy (art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) i z tego tytułu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z przywołanych przepisów wynika, że to organ wykonawczy Gminy dysponuje uprawnieniem do wydawania kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej wytycznych co do sposobu wykonywania przez niego obowiązków.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r. (III SA/Wr 230/11).

Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, 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. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

Wicewojewoda Dolnośląski

Ilona Antoniszyn - Klik