



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 5 we fragmencie: "albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 3.000 zł", § 9 i załącznika do uchwały nr XIV/65/2011 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w stosunku do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Miejskiej Zawidów i jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych.

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

§ 5 we fragmencie: "albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 3.000 zł", § 9 i załącznika do uchwały nr XIV/65/2011 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w stosunku do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Miejskiej Zawidów i jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 listopada 2011 r. Rada Miejska w Zawidowie podjęła m.in. uchwałę nr XIV/65/2011 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w stosunku do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Miejskiej Zawidów i jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 listopada 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr XIV/65/2011 Organ Nadzoru stwierdził, że § 5 uchwały we fragmencie: "albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 3.000 zł" narusza art. 56 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), z kolei § 9 uchwały oraz jej załącznik naruszają art. 59 ust. 1, 2 i 3 wymienionej ustawy.

Uchwałą nr XIV/65/2011 Rada Miejska w Zawidowie określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w stosunku do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Miejskiej Zawidów i jej jednostkom organizacyjnym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazała organy i osoby do tego uprawnione.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Według art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych: "Należności, o których mowa w art. 55, mogą być umarżane w całości, jeżeli osoba fizyczna - zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6.000 zł;". Z kolei w świetle art. 59 ust. 3 tej ustawy: "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.

W § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały postanowiono: "Należności, o których mowa w art. 55, mogą być umarzone w całości, jeżeli osoba fizyczna - zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 3.000 zł;"

Przytoczone przepisy ustawy o finansach publicznych uprawniają radę gminy do określenia w uchwale dotyczącej zasad stosowania ulg (którymi są: umorzenie należności, odroczenie jej spłaty albo rozłożenie jej na raty) w spłacie przypadających gminie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadków stosowania tych ulg z urzędu-pod warunkiem wystąpienia okoliczności, w których dopuszczalne jest stosowanie tych ulg, wymienionych przez ustawodawcę enumeratywnie w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ustawa bowiem formułuje zamknięty katalog przesłanek uzasadniających umorzenie należności cywilnoprawnej w całości (L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. ABC 2011), a na mocy odesłania zawartego w art. 59 ust. 3 tej ustawy również z urzędu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został uprawniony w rozpatrywanym przypadku jedynie do możliwości zastosowania z urzędu przedmiotowych ulg (w określonych w ustawie przypadkach) bądź jej niestosowania (użyty przez ustawodawcę zwrot: "może"). Jeżeli rada zdecyduje się skorzystać z przyznanego jej uprawnienia to nie może przekraczać jego zakresu poprzez modyfikację tego uprawnienia. Wobec tego działaniem niedopuszczalnym, wykraczającym poza udzielone radzie ustawowe upoważnienie, jest zmniejszenie określonej w ustawie górnej granicy łącznej wartości przedmiotów codziennego domowego użytku pozostawionych przez zmarłą osobę fizyczną, w sytuacji gdy ustawodawca nie przewiduje dla rady wyraźnego i jasno określonego upoważnienia do modyfikowania zasad udzielania ulg w spłacie wymienionych należności z urzędu. Ponadto akty prawa miejscowego muszą odpowiadać "Zasadom techniki prawodawczej"- powtórzenie, modyfikacja i uzupełnienie jest niezgodne z zasadami legislacji.

W § 9 uchwały nr XIV/65/2011 Rada postanowiła: "1. Kierownicy jednostek organizacyjnych zobowiązani są do: 1) prowadzenia ewidencji udzielonych ulg w spłacie należności; 2) przedstawienia Burmistrzowi Miasta informacji półrocznych o udzielonych ulgach w spłacie należności w terminie do 15 dnia następującego po zakończeniu półrocza wg załącznika do niniejszej uchwały. 2. W przypadku gdy przyznana ulga stanowi pomoc de minimis kierownicy jednostek organizacyjnych zobowiązani są dodatkowo do przekazania Burmistrzowi Miasta sprawozdań, o których mowa w przepisach dotyczących sprawozdań o udzielonej pomocy, w terminie na 15 dni przed terminami określonymi ww. przepisami." Załącznik do tej uchwały stanowi wzór dokumentu, określającego postać przedstawianych Burmistrzowi Miasta przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych informacji o udzielonych ulgach w spłacie przypadających Gminie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała kompetencję przyznaną jej mocą art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi: "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 umarzone 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 [umarzanie, odraczanie spłaty należności lub rozkładanie należności na raty], 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."

Norma kompetencyjna, na podstawie której Rada podjęła przedmiotową uchwałę upoważnia Radę m.in. do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg oraz do wskazania osób uprawnionych do ich udzielania. Zdaniem Organu Nadzoru nałożenie konkretnego obowiązku na osoby uprawnione uchwałą rady do udzielania ulg stanowi przekroczenie kompetencji udzielonej radzie gminy w art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Zapis § 9 uchwały nr XIV/65/2011 i brzemieni załącznika do tego aktu nie stanowi wypełnienia normy kompetencyjnej dotyczącej zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, a zatem czynności prowadzących właśnie do ich udzielania. Nałożone na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych obowiązki są obowiązkami niezwiązanymi z instytucją udzielania ulg. Mając na uwadze konstytucyjną zasadę działania na podstawie i w granicach prawa Organ Nadzoru uważa, że gdyby wolą ustawodawcy było

upoważnienie rady gminy do nałożenia na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałyby zawarte wprost w regulacjach ustawowych. Działanie Rady, mające swój wyraz w brzmieniu § 9 uchwały nr XVI/65/11 i załącznika do niej, nie znajduje zatem uzasadnienia w normie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., w uzasadnieniu którego stwierdzono, iż do źródeł polskiego prawa stosuje się takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze (...)” (K25/99 OTK 2000/5/141).

W rozpatrywanym przypadku Rada Miejska jest uprawniona wyłącznie do wskazania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jako osób właściwych w sprawach udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a nie do nakładania na nich dodatkowych obowiązków nieposiadających umocowania w przyznanej Radzie normie kompetencyjnej.

Ponadto, jak stwierdzono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 230/11): " Artykuł 59 ustawy o finansach publicznych nie wprowadza również możliwości nakładania przez radę gminy obowiązków sprawozdawczych na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a uprawnienie takie do nakładania ewentualnie takiego obowiązku, na podstawie art. 33 ustawy o samorządzie gminnym będzie miał wójt."

W związku z powyższym postanawia się 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.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa