



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 13 sierpnia 2020 r.

Poz. 3429

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.299.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2020 r.

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XVII/320/20 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad, sposobu i trybu oraz organów lub osób uprawnionych do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Województwu Warmińsko-Mazurskiemu lub podległym jednostkom organizacyjnym, a także warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, doręczoną organowi nadzoru w dniu 7 lipca 2020 r., Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego, powołując się na art. 18 pkt 20 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.) oraz art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), określił zasady, sposób i tryb oraz organy lub osoby uprawnione do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Województwu Warmińsko-Mazurskiemu lub podległym jednostkom organizacyjnym, a także warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną.

W § 14 uchwały Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego postanowił, iż: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Pismem z dnia 29 lipca 2020 r., znak: PN.4131.2.30.2020, przesłanym za pośrednictwem ePUAP, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze względem uchwały Nr XVII/320/20.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała rażąco narusza prawo, bowiem nie został wprost wskazany termin jej wejścia w życie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z powołanego art. 4 ust. 1 ustawy wynika, iż uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące, a do takich należy przedmiotowa uchwała, może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Odstępstwem od tej reguły jest przepis art. 4 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Sejmik Województwa, określając wejście w życie przedmiotowej uchwały, winien zachować minimalne vacatio legis dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące.

Niezastosowanie w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie, określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych, rażąco narusza prawo. Natomiast błędne określenie daty wejścia w życie uchwały, skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że w ocenie organu nadzoru, podjęte z rażącym naruszeniem prawa zostały także inne, wskazane poniżej postanowienia przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z ust. 1, art. 59 ww. ustawy o finansach publicznych, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, mogą być umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4.

Stosownie do art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, 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. 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 art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy, określił przedmiot regulacji w podejmowanych przez organy stanowiące uchwałach. 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 § 5 ust. 1 uchwały, organ stanowiący województwa uregulował zagadnienie umarzenia z urzędu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających województwu. Jako jedną z przesłanek umorzenia z urzędu takich należności wskazano występowanie ważnego interesu dłużnika (§ 5 ust. 1 pkt 5) uchwały. W ocenie nadzoru, przywoływana regulacja podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Norma kompetencyjna z art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych odsyłając do art. 56 ust. 1 tej ustawy, upoważnia sejmik do zastosowania z urzędu ulg w postaci umorzenia, odroczenia bądź rozłożenia na raty należności pieniężnych przypadających województwu, wyłącznie w przypadkach określonych w art. 56 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Zgodnie z treścią art. 56 ust. 1 ww. ustawy, należności pieniężne, mające charakter cywilnoprawny, przypadające województwu, mogą być umarzone w całości, jeżeli: 1) 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 6000 zł; 2) osoba prawna - została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie; 3) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne; 4) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji; 5) zachodzi interes publiczny.

Wprowadzenie dodatkowych przesłanek udzielania z urzędu ulg w spłacie wymienionych wyżej należności, nieprzewidzianych przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi przekroczenie kompetencji udzielonej sejmikowi województwa w art. 59 ust. 3 tej ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także treść § 5 ust. 9 uchwały, stanowiąca o tym, że umorzenie należności nie uprawnia dyrektorów jednostek organizacyjnych województwa do wystąpienia o dotację z budżetu województwa z tytułu dokonanych umorzeń. Brak jest podstaw prawnych do stanowienia przez sejmik województwa o takowym ograniczeniu w związku z zastosowanym umorzeniem należności.

W § 9 uchwały, sejmik postanowił, iż oświadczenia woli, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały lub uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego o umorzeniu, rozłożeniu na raty lub odroczeniu terminu zapłaty należności mogą zostać uchylone, jeżeli: 1) dowody na podstawie, których należność umorzono, rozłożono na raty bądź odroczone termin jej zapłaty okazały się fałszywe, 2) wyjdzie na jaw, że

dłużnik wprowadził organ w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę oświadczenia woli lub uchwałę.

W ocenie organu nadzoru, treść § 9 uchwały wykracza poza zakres udzielonego sejmikowi upoważnienia.

Ustawodawca w przepisach Kodeksu cywilnego rozstrzyga, co stanowi wadę oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną, a także o możliwości uchylenia się od jego skutków prawnych. Przepisy 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. W związku z powyższym, w odniesieniu do składanych przez województwo oświadczeń woli stosuje się wyłącznie regulacje zawarte w Kodeksie cywilnym.

Z kolei w § 10 uchwały, Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego zobowiązał kierowników jednostek organizacyjnych oraz Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, do składania, w określonych terminach, sprawozdań dotyczących zastosowanych ulg oraz w przypadku kierowników jednostek organizacyjnych do prowadzenia stosownych ewidencji udzielonych ulg. Jednocześnie w załączniku Nr 1 do uchwały został określony wzór sprawozdania z udzielonych ulg.

Art.59. ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie stanowi podstawy do regulowania przez organ stanowiący województwa jakichkolwiek kwestii związanych z wykonywaniem uchwały i nakładaniem na organ wykonawczy województwa i kierowników jednostek organizacyjnych obowiązków- prowadzenia ewidencji umorzeń, odroczeni i rozkładania na raty należności pieniężnych oraz składania informacji związanych z realizacją kwestionowanej uchwały. 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. Jednocześnie należy wskazać, iż z art. 43 ustawy o samorządzie województwa wynika, iż uprawnienia do nakładania ewentualnie takiego obowiązku ma marszałek, jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy - zwierzchnika służbowego - w stosunku do pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek *organizacyjnych*. Podobne stanowisko, prezentują sądy administracyjne m. in. w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. sygn. akt: I SA/Gl 298/13 oraz z dnia 3 lipca 2018 r. sygn. akt: I SA/Gl 484/18 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2011 r. sygn. akt: III SA/Wr 335/11 i z dnia 14 lipca 2011 r. sygn. akt: III SA/Wr 230/11.

Dodatkowo wskazać należy, że z treści § 12 uchwały wynika, iż wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa i kierownikom jednostek organizacyjnych Województwa. Powierzenie wykonania uchwały kierownikom jednostek organizacyjnych województwa pozostaje w sprzeczności z art. 42 ust. 2 pkt 1) ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym wykonywanie uchwał sejmiku województwa należy do zarządu województwa.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Aleksander Socha
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski