



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2011-02-04

Znak: PNK.I.4130.8.2011

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48 poz. 327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223 poz. 1458 oraz z 2009 Nr 52 poz. 420 i Nr 157 poz. 1241/ oraz z 2010r. Nr 28 , poz. 142 i poz. 146 i Nr 106, poz. 675)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr IV/14/2010 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 30 grudnia 2010r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłat lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Chmielnik lub jej jednostkom podległym oraz wskazania organów do tego uprawnionych – w części określonej w §3 ust.1 oraz §6 ust.1.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2010r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłat lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Chmielnik lub jej jednostkom podległym oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, iż niektóre jej postanowienia są sprzeczne z prawem.

Stosownie do art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania tych ulg, a także warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz organ lub osobę uprawnione do udzielania ulg określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 59 ust. 2 ustawy). Organ ten może ponadto postanowić o umorzeniu należności cywilnoprawnych oraz stosowaniu pozostałych ulg z urzędu, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy (art. 59 ust. 3 ustawy).

Decydujące znaczenie dla oceny legalności uchwał podejmowanych przez wymienione organy na podstawie cytowanego upoważnienia ma ustalenie ich charakteru prawnego.

Uchwały określające zasady i tryb umarzania należności o charakterze cywilnoprawnym oraz udzielania innych ulg w ich spłacie są prawem powszechnie obowiązującym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż nie wyczerpują się one w jednostkowym stosowaniu, a ich adresatem jest bliżej nieokreślony krąg podmiotów.

Nie budzi zatem wątpliwości, iż uchwały te stanowią akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uznanie, iż przedmiotowe uchwały należą do aktów prawa miejscowego powoduje określone konsekwencje odnośnie treści tych aktów.

W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii. Organ jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle wedle tego upoważnienia. Nie jest uprawniony ani do regulowania tego co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przytoczony art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych w sposób precyzyjny wyznacza granice prawotwórczych kompetencji rady gminy, stanowiąc, iż organ ten:

- 1) określa zasady i tryb umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, odraczania terminu ich zapłaty i rozkładania na raty,
- 2) wskazuje organ lub osobę uprawnione do udzielania wymienionych ulg,
- 3) określa warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną,
- 4) może postanowić o stosowaniu z urzędu wskazanych ulg, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy.

W świetle powyższego zastrzeżenia budzą regulacje zawarte w art. § 3 ust. 1 oraz § 6 ust. 1 uchwały, w których Rada Miejska określiła przesłanki, których spełnienie uprawnia właściwy organ do umarzania należności cywilnoprawnych na wnioski dłużnika oraz do odraczania terminu zapłaty tych należności lub rozłożenia ich na raty.

Regulując przedmiotowe kwestie Rada Miejska przekroczyła zakres przyznanego jej upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego. Kompetencja prawotwórcza rady gminy w kwestii umarzania należności cywilnoprawnych oraz odraczania ich spłaty lub rozkładania na raty ogranicza się do ustalenia zasad, sposobu i trybu postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzieleniem przedmiotowych ulg.

Przesłanki, których zaistnienie umożliwia organowi wskazanemu w uchwale rady gminy udzielenie ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych zostały określone w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z wolą ustawodawcy (art. 59 ust. 1) należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, jeżeli zachodzi jedna z ustawowych przesłanek określonych jako ważny interes dłużnika lub interes publiczny. Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia z ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należy wyłącznie do wskazanego w uchwale organu, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego.

W §3 ust.1 i §6 ust.1 uchwały Rada Miejska określiła dodatkowe przesłanki udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych takie jak: „szczególnie ważne względy społeczne lub gospodarcze”. Rada Miejska wprowadziła tym samym nowe, ogólne, bliżej nieokreślone przesłanki, gdyż pojęcie „względów społecznych lub gospodarczych” nie jest tożsame z pojęciem „ważnego interesu dłużnika”, ani też z pojęciem „interesu publicznego”. Rada Miejska nie jest również uprawniona do określania okoliczności – nawet przykładowych – uzasadniających dokonanie przez właściwy organ oceny, czy zachodzą ustawowe przesłanki udzielania ulg (§3 ust.1 uchwały).

Zasadne jest zatem stanowisko, iż Rada Miejska określająca przesłanki umorzenia należności cywilnoprawnych oraz udzielania pozostałych ulg w spłacie tych należności nie tylko wkroczyła w materię ustawową, lecz także dokonała jej modyfikacji.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Bożentyna Półka-Koruba