



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 29 lipca 2014 r.

Znak: PNK.I.4131.51.2014

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. /

stwierdza się nieważność

Nr XXV/106/2014 Zgromadzenia Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Kielcach z dnia 24 czerwca 2014 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Międzygminnemu Związkowi Wodociągów i Kanalizacji w Kielcach.

Uzasadnienie

Zgromadzenie Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Kielcach w dniu 24 czerwca 2014 roku podjęło uchwałę Nr XXV/106/2014 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Międzygminnemu Związkowi Wodociągów i Kanalizacji w Kielcach. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2014 r.

Dokonana w trybie nadzoru analiza prawna uchwały wskazuje, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 11 uchwały przewidziano, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Zgromadzenie Międzygminnego Związku określając w ten sposób wejście w życie tej uchwały, przyjęło iż jest to akt wewnętrzny niewymagający publikacji w dzienniku urzędowym. W dniu 23 lipca 2014 r. Zgromadzenie zostało zawiadomione o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotową uchwałę należy niewątpliwie zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Zgodnie z ugruntowanym poglądem judykatury każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze generalnym /czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów/ i abstrakcyjnym /czyli nie "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w

przyszłości/ wydany przez ustawowo wskazany organ administracji, staje się aktem normatywnym należącym do prawa miejscowego. (tak wyrok NSA oz. w Białymstoku, SA/Bk 1532/00).

Art. 40. 1. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Warunkiem uznania aktu prawa miejscowego za obowiązujący jest jednak jego prawidłowe ogłoszenie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2011.197.1172 j.t. ze zm.). Konsekwencją błędnego przyjęcia przez Zgromadzenie Międzygminne, iż przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego jest istotne naruszenie prawa polegające na braku publikacji niniejszej uchwały.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 października 2008 r.(sygn. akt I OSK 701/08): „Uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego, która co do jej wejścia w życie zawiera unormowanie niezgodne ze wskazanymi przepisami powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, skutkiem, czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jako sprzeczna z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 tej ustawy. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ale dotyczy całości uchwały, jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych, w tym być podstawą prawną dla wykonywania określonej działalności władczej w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej”.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż również inne zapisy uchwały z dnia 24 czerwca 2014 r. istotnie naruszają prawo.

Zgodnie z wolą ustawodawcy (art. 59 ust.1 ustawy o finansach publicznych) należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, jeżeli zachodzi jedna z 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 świetle powyższego zastrzeżenia budzą regulacje zawarte w § 4 ust. 2,3,4 uchwały Zgromadzenia w których określono dodatkowe przesłanki, których ziszczenie uprawnia właściwy organ do udzielania ulg na wnioski dłużnika. Regulując te kwestie Zgromadzenie Międzygminnego przekroczyło zakres upoważnienia ustawowego.

§ 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XXV/106/2014 przewiduje, iż należności pieniężne mogą być umarzane z urzędu jeżeli nie można ustalić dłużnika, miejsca jego zamieszkania lub faktycznego miejsca pobytu. Zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2013.885 j.t. ze zm.). 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. Objęcie treścią uchwały okoliczności innych niż wymienionych w art. 56 ust. 1 stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Ponadto art. 58 ust 3 ustawy przewiduje, że w przypadkach, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, umorzenie należności następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli. Natomiast § 3 ust. 3 uchwały wbrew regulacji art. 58 ust.3 ustawy stanowi, iż ta forma znajdzie zastosowanie w każdym przypadku udzielenia ulgi z urzędu.

Załącznikami do uchwały Nr XXV/106/2014 jest oświadczenie o stanie majątkowym oraz oświadczenie dot. pomocy de minimis zawierających w treści pouczenie, iż oświadczenia objęte treścią załączników składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań - za co zgodnie z art. 233 Kodeksu karnego, grozi kara pozbawienia wolności do lat 3. Art. 233 § 6 kodeksu karnego (Dz.U.1997.88.553 ze zm.), stanowi iż przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przepis ustawowy dotyczący tego postępowania wyraźnie przewiduje odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują możliwości odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej a zatem Zgromadzenie Międzygminnego Związku nie jest uprawnione aby uchwałą wydaną w wykonaniu zawartego w niej upoważnienia stanowić w tym zakresie. Wprowadzenie we wzorach oświadczeń, stanowiących załączniki do uchwały, rygoru odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań pozbawione jest podstaw prawnych.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt że zgodnie z 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U.2007.59.404 j.t. ze zm.) Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. W uzasadnieniu do uchwały Nr XXV/106/2014 brak jest informacji czy projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stwierdzenie nieważności obejmuje tym samym uchwałę oraz stanowiące jej integralną część załącznik.

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

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI
Bożentyna Pałka-Koruba