

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131. 118.201 4.ABej

z dnia 29 września 2014r.

Rada Gminy Siedlisko

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIII/230/2014 Rady Gminy Siedlisko z dnia 27 sierpnia 2014r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, odraczania spłaty lub rozkładania na raty, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg, w części, tj. § 9 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2014r. Rada Gminy Siedlisko podjęła uchwałę szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, odraczania spłaty lub rozkładania na raty, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2014r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten, w zakwestionowanej części jest sprzeczny z prawem, tj. art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 885 ze zm.).

Uchwała podjęta została na podstawie art. 59 ust. 1 , 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 , art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r o samorządzie gminnym.

W myśl art. 59 ust. 1 – 3 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 podległym, mogą być umarzane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4. 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 uprawnione 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.

W kwestionowanym paragrafie Rada Gminy Siedlisko przekroczyła ww. upoważnienie ustawowe określając w § 9 uchwały, że „ Kierownicy podstawowych komórek organizacyjnych Urzędu Gminy Siedlisko oraz Dyrektorzy jednostek organizacyjnych urzędu są zobowiązani przedkładać wójtowi gminy za pośrednictwem Skarbnika Gminy Siedlisko sprawozdania o zakresie udzielonych ulg : za okresy półroczne według stanu na 30 czerwca, za okresy roczne według stanu na 31 grudnia, w terminie do 30 dni od dnia upływu okresu sprawozdawczego.

Wskazanymi przepisami Rada Gminy nałożyła na kierowników jednostek organizacyjnych gminy obowiązki sprawozdawcze w zakresie udzielonych ulg w danym roku kalendarzowym. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że w myśl art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest wójt (art. 33 ust. 3) i kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5). Zgodnie natomiast z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2014r., poz. 1202) czynności z zakresu prawa pracy wobec kierowników jednostek organizacyjnych gminy wykonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. W świetle powyższych przepisów należy stwierdzić, że jedynym organem uprawnionym do wydania polecenia służbowego kierownikowi jednostki organizacyjnej gminy jest wójt, burmistrz. Rada nakładając na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych obowiązek przedkładania określonych informacji , wkroczyła tym samym w zakres kompetencji Wójta Gminy Siedlisko, gdyż to on, jako zwierzchnik służbowy kierowników może w ramach stosunku służbowego nałożyć na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych obowiązek określonego działania. Organ wykonawczy gminy jest zatem organem właściwym wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy. Rada Gminy nie posiada kompetencji do nakładania obowiązków na kierowników wspomnianych jednostek.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2011r. (III SA/Wr 111/11) „ (...) przepis art. 59 ustawy o finansach publicznych nie wprowadza możliwości nakładania na radę gminy (miasta) obowiązków sprawozdawczych na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Nie mieści się to w ramach przewidzianej tamże delegacji ustawowej do działania dla rady. Trafnie przy tym wskazano w skardze, że art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (...) wynika, iż uprawnienia do nakładania ewentualnie takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta) , jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy – zwierzchnika służbowego- w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.”

Mając na uwadze zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji (działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa) należy uznać , że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie rady do nałożenia na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałyby wyrażone wprost w regulacjach ustawowych.

Nałożenie na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych dodatkowych obowiązków (przedkładania określonych informacji) jest przekroczeniem przyznanej delegacji ustawowej. Działanie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego , polegające na wprowadzeniu do treści aktu elementów regulacji prawnej wykraczającej poza granice określone w upoważnieniu ustawowym prowadzi do stanu wadliwości takiego aktu normatywnego. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego są ustanawiane „ na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Należy pamiętać nadto, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest odczytywanie ich w drodze analogii bądź wykładni rozszerzającej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2011r., sygn. akt III SA/Wr 335/11 i z dnia 29 sierpnia 2012r., sygn. akt III SA/Wr 223/12.).

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek