

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.43.2013.AHor

z dnia 12 lutego 2013 r.

Rada Gminy w Otyniu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 Uchwały Nr XXIII.83.2012 Rady Gminy w Otyniu z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga ta stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2012 r. Rada Gminy w Otyniu podjęła Uchwałę Nr XXIII.83.2012 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga ta stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 stycznia 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części § 3 ust. 2 istotnie narusza prawo, a mianowicie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) – zwana dalej ustawą.

Zgodnie z art. 59 ustawy, 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). 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 (ust. 3).

Z przywołanej regulacji wynika, iż ustawodawca w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określił przesłanki umarzenia wierzytelności z tytułu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym. Są nimi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

W § 3 ust. 1 Rada Gminy w Otyniu postanowiła, iż uprawniony organ, na wniosek dłużnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, może: 1) umorzyć należności w całości lub w części; 2) odroczyć termin spłaty całości lub części należności; 3) rozłożyć na raty płatność całości lub części należności. Natomiast w ust. 2 § 3 wskazała, że „pod pojęciem ważnego interesu dłużnika lub interesu społecznego, rozumie się w szczególności sytuacje gdy: 1) dłużnik nieprowadzący działalności gospodarczej, ze względu na trudną sytuację finansową nie jest w stanie spłacić należności, a jej wyegzekwowanie może zagrozić egzystencji lub dalszemu funkcjonowaniu dłużnika; 2) dłużnik prowadzący działalność gospodarczą znalazł się przejściowo w trudnej sytuacji ekonomicznej, z zastrzeżeniem że nie jest przedsiębiorcą zagrożonym w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004 r.)”.

W ocenie organu nadzoru Rada formułując § 3 ust. 2 badanej uchwały wkroczyła w materię ustawową, modyfikując określone przez ustawodawcę przesłanki stosowania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy. Treść ustawowego upoważnienia zawartego w ust. 2 art. 59 nie przewiduje bowiem kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w drodze aktu prawa miejscowego w jakikolwiek sposób określać, uściślać, czy rozwijać przesłanki przyznawania tych ulg. W ramach upoważnienia zawartego w tym przepisie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany został do określenia szczegółowych

zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunków dopuszczalności pomocy publicznej, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg. To sam ustawodawca w wyżej powołanym art. 59 ust. 1 ustawy określił dwie samodzielne przesłanki możliwości zastosowania ulgi w spłacie należności pieniężnych, tj. ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Z tych samych względów należało stwierdzić nieważność § 4 ust. 2 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że "Należności mogą być umarzane na wniosek dłużnika w całości lub części, gdy: 1) sąd umorzył postępowanie upadłościowe lub oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika; 2) należności nie ściągnięto w toku zakończonego postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego; 3) ściągnięcie należności zagraża ważnym interesom dłużnika, a przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wykaże, że za umorzeniem przemawia interes publiczny, szczególne względy społeczne albo gospodarcze". Rada nie miała bowiem kompetencji do ustalenia zamkniętego katalogu przesłanek umorzenia należności na wniosek dłużnika. Jak już wskazano wyżej przesłanki do zastosowania ulgi w spłacie należności (w tym umorzenia należności) zostały określone przez ustawodawcę i są nimi wyłącznie ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

Reasumując stwierdzić należy, że użyte przez ustawodawcę w art. 59 ust. 1 wyrażenia „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” są celowo pojęciami nieostrymi, co powoduje, iż ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy. Ocena, czy taki interes zachodzi, dokonywana powinna być w konkretnej sprawie przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzany materiał dowodowy. Niecelowe jest więc wskazywanie przez lokalnego prawodawcę w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego co należy w szczególności rozumieć pod pojęciem, które powinno pozostać nieostre. Należało stwierdzić nieważność w.w. przepisu jaki i § 3 ust. 2 tym bardziej, że Rada Gminy w Otyniu zamiast pojęcia „interes publiczny” posłużyła się w nim pojęciem „interesu społecznego”, co mogłoby być dodatkowo dezinformujące dla adresatów tych norm.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się 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