

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

| | |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Alina Rzepecka (spr.) |
| Sędziowie | Sędzia WSA Jacek Niedzielski Sędzia WSA Krystyna Skowrońska - Pastuszko |
| Protokolant | Sekretarz sądowy Alicja Rakiej |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 lutego 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Rady Gminy Wymiarki
z dnia 23 czerwca 2010 r. nr XXVII/226/2010
w przedmiocie ulgi w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



na oryginalne
właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

data 11.03.2011 podpis

SEKRETARZ SĄDOWY

Danuta Chorabik

UZASADNIENIE

Skarżący - Wojewoda Lubuski - wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę na uchwałę Rady Gminy Wymiarki Nr XXVII/226/2010 z dnia 23 czerwca 2010r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Wymiarki lub jej jednostkom podległym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych.

Uchwałą nr XXVII/226/2010 z dnia 23-czerwca 2010r. Rada Gminy Wymiarki działając na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz.1591 ze zm.) w związku z art. 59 ust.1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U Nr 157, poz. 1240 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Wymiarki lub jej jednostkom podległym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionej uchwały, zarzucając jej naruszenie art. 59 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r., Nr 157, poz. 1240) w związku z art. 7 ust.3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U z 2007r., Nr 59, poz.404 ze zm).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Lubuski podniósł, iż art. 59 ust.2 ustawy o finansach publicznych wskazuje obligatoryjne elementy, jakie powinna zawierać uchwała dotycząca umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien więc określić szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust.1 ustawy, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazać organ lub osobę uprawnioną do udzielania ulg.

W ocenie skarżącego, Rada Gminy Wymiarki nie wypełniła dyspozycji zawartych we wskazanym wyżej przepisie, bowiem nie określiła rodzaju pomocy publicznej z którą będą kojarzone ulgi oraz nie określiła warunków dopuszczalności udzielania ulg jako

pomocy publicznej. Ponadto zgodnie z art. 7 ust.3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Wojewoda wskazał, iż organ nie dopełnił powyższego warunku, co potwierdziło pismo z dnia 27 lipca br.

Według skarżącego wątpliwości budzi również zapis § 5 ust.2 uchwały, w którym rada postanowiła, że udzielanie ulg lub odmowa udzielenia ulgi o której mowa w ust.1 następuje w formie zarządzenia Wójta Gminy Wymiarki lub Kierownika jednostki podległej. W ocenie skarżącego udzielenie ulgi lub jej odmowa powinna nastąpić na podstawie przepisów prawa cywilnego a nie w formie aktu administracyjnego. Również § 10 uchwały zdaniem skarżącego istotnie narusza prawo. Nałożenie na wójta gminy i kierownika jednostek organizacyjnych gminy obowiązku składania radzie sprawozdań jest przekroczeniem kompetencji przyznanej radzie gminy w art. 59 ust.2 w/w ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wymiarki wniosła o umorzenie postępowania. W uzasadnieniu podała, że w związku ze skargą Wojewody Lubuskiego na uchwałę Nr XXVII/226/2010 z dnia 23 czerwca 2010r. podjęła uchwałę nr II/6/2010r. z dnia 13 grudnia 2010r. którą uchylili zaskarżoną uchwałę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. W myśl § 2 wyżej wymienionego artykułu ustawy ustrojowej kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zwanej dalej „p.p.s.a” (Dz.U. Nr 153 poz.1270 ze zm.)).

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części, albo stwierdza że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przy czym chodzi tu o istotne naruszenie prawa (art. 91 ust.4 ustawy o samorządzie gminnym).

W myśl art.93 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U z 2001r. Nr 142, poz.1591 ze zm.) organowi nadzoru przysługuje prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego, jeżeli w ciągu 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzysta ze środków nadzoru określonych w art. 91 tej ustawy – nie stwierdzi nieważności uchwały we własnym zakresie. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących zakresu przedmiotowego zaskarżania uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, tym samym organ nadzoru (Wojewoda Lubuski) był uprawniony do wniesienia przedmiotowej skargi, a sąd administracyjny zobligowany był do jej rozpatrzenia.

Dodać też należy, że stosownie do art.134 §1 P.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu, czynności lub bezczynności organu administracji publicznej.

Mając na względzie powyższy wzorzec kontroli sądowoadministracyjnej Sąd rozpoznający niniejszą sprawę stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie a zaskarżona uchwała podlega w całości stwierdzeniu jej nieważności.

Przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Gminy Wymiarki Nr XXVII/226/2010 z dnia 23 czerwca 2010r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Wymiarki lub jej jednostkom podległym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych.

Na wstępie wskazać należy, iż zgodnie z art. 59 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r. Nr 57 poz.1240) 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. Natomiast w myśl ust. 2 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 do udzielania tych ulg.

Na mocy przytoczonego przepisu rada gminy stanowi o zasadach i trybie udzielania ulg od należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jednostkom podległym.

W ocenie Sądu, Rada Gminy Wymiarki nie dopełniła ustawowego obowiązku wynikającego dyspozycji art.59 ust.2 o finansach publicznych i nie określiła w niniejszej uchwale rodzaju pomocy publicznej z którą będą utożsamiane ulgi oraz nie określiła warunków dopuszczalności udzielania ulg, jako pomocy publicznej.

Tym samym niewypełnienie przez Radę Gminy Wymiarki w sposób kompleksowy dyspozycji art. 59 ust. 2 w/w ustawy stanowi o wybiórczym i częściowym uregulowaniu zakresu przedmiotowego uchwały, co jest niedopuszczalne i sprzeczne z prawem.

Ponadto jak zasadnie wskazał skarżący, Rada Gminy nie dopełniła obowiązku wynikającego z art.7 ust.3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. 2007r. Nr 59 poz. 404). W świetle w/w przepisu warunkiem podjęcia uchwały , której przedmiotem będzie udzielanie pomocy publicznej de minimis jest zgłoszenie jej projektu programu pomocowego Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Jak wynika z pisma Wójta Gminy Wymiarki z dnia 27 lipca 2010r. przesłanego do organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta bez uprzedniego przesłania jej projektu do Prezesa UOKiK. Tym samym niedopełnienie tego obowiązku narusza w sposób istotny powołany wyżej przepis ustawy i w konsekwencji czyni tę uchwałę nieważną.

Dodatkowo zgodzić się należy również ze skarżącym, iż § 10 uchwały narusza dyspozycję art.59 ust.2 ustawy o finansach publicznych, albowiem Rada Gminy przekroczyła kompetencje wynikające z niniejszego przepisu. W ocenie Sądu z treści przepisu art.59 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych nie wynika możliwość nakładania na organ wykonawczy ani na kierowników podległych mu jednostek organizacyjnych obowiązków sprawozdawczych. Zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę do regulacji przez radę gminy dotyczy określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg wymienionych w ust.1 w/w ustawy. Natomiast w zakresie tym nie mieści się określanie (nakładanie) przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązków sprawozdawczych na inne podmioty. Tym samym Rada Gminy przekroczyła normę kompetencyjną stanowiąc w zakresie nieobjętym treścią art. 59 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Sądu, zgodnie z art.59 ust.1 ustawy o finansach publicznych ulgi w spłacie zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym mogą obejmować formę: umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty.

Zgodnie z art.58 ust.2 ustawy o finansach publicznych zastosowanie tych ulg następuje w formie pisemnej na podstawie przepisów prawa cywilnego. W ocenie Sądu zapis ten należy rozumieć w ten sposób, że odesłanie do przepisów prawa cywilnego nie dotyczy jedynie formy czynności prawnej ale poddaje czynność prawną całościowo pod regulację prawa cywilnego. Wymaga to zakwalifikowania każdej z ulg do konkretnych podstaw prawnych wynikających z Kodeksu Cywilnego. Zastrzeżenie dla ulg wyłącznie formy wydawanego jednostronnie zarządzenia uniemożliwia w tej sytuacji stosowanie ustawowo przewidzianych ulg.

Odnosząc się natomiast do wniosku organu gminy o umorzenie postępowania sądowego nie został on przez Sąd uwzględniony, bowiem postępowanie sądowe pomimo podjęcia uchwały z dnia 13 grudnia 2010r. nr II/6/2010 nie stało się bezprzedmiotowe (art.161 §1 pkt 3 p.p.s.a). Mimo, iż w dacie orzekania przez Sąd zaskarżona uchwała została już uchylona przez Radę Gminy Wymiarki, to jednak nie czyniło to bezprzedmiotowym rozpoznanie skargi i wydanie wyroku (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007r. sygn. akt II OSK 1776/06).

Zasadnym jest w tym miejscu zwrócić uwagę na odmienną skutków prawnych uchylenia, czy też zmiany przepisów powszechnie obowiązujących od stwierdzenia ich nieważności. Mianowicie skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili podjęcia (ex tunc). Oznacza to zatem uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego podjęcia (uchwalenia). Powyższe rozróżnienie ma zatem niewątpliwie znaczenie z punktu widzenia interesu prawnego adresatów norm prawnych zawartych w zaskarżonej uchwale. Zdaniem Sądu uchylenie uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi opartej na żądaniu stwierdzenia nieważności uchwały. Nie budzi bowiem wątpliwości, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały, polegające na orzeczeniu o nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały wywierające skutki od daty uchylenia (zmiany).

Z powyższych względów, na podstawie art.147 §1 P.p.s.a Sąd orzekł jak w sentencji.



na oryginale
właściwe podpisu
Za zgodność z oryginałem
11.03.2017
data
SECRETARZ GOSPODARSTWA
Danuta Chorabik