

Gorzów Wlkp., dnia 31 stycznia 2012 r.

NK-I.4131.32.2012.MGrz

**Rada Miejska  
w Bytomiu Odrzańskim**

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/91/2011 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Bytom Odrzański i jej jednostkom podległym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób do tego uprawnionych.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2011 r. Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Bytom Odrzański i jej jednostkom podległym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób do tego uprawnionych.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Decydujące znaczenie dla oceny legalności przedmiotowej uchwały ma ustalenie jej 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, 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 pociąga z kolei za sobą 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. Przywołany w podstawie prawnej uchwały 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 szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1,
- 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.

Użyte w art. 59 ust. 2 ustawy sformułowanie „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi” nie pozostawia radzie gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Z treści art. 59 ust. 2 wynika zatem konieczność ustalenia przez radę gminy szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg.

Zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w art. 59 ust. 2 ustawy. Mianowicie w uchwale nie określono szczegółowych zasad i sposobu udzielania ulg. Rada Miejska poprzestała jedynie na wskazaniu, iż ulgi udzielane będą na wniosek dłużnika (§ 1 uchwały) oraz że umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie należności może nastąpić po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego i stwierdzeniu istnienia okoliczności uzasadniających umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie należności, a każda sprawa wymaga indywidualnego rozpatrzenia, zgodnie z procedurami w jednostce organizacyjnej Gminy Bytom Odrzański, której należność przypada (§ 4 uchwały).

W ocenie organu nadzoru uregulowania te nie są wystarczające żeby można było uznać, iż rada w tym zakresie wypełniła delegację ustawową wynikającą z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada Miejska mocą powyższego przepisu miała szczegółowo określić zasady udzielania ulg, a zatem miała określić jakieś normy postępowania, którymi mieliby kierować się dłużnicy ubiegający się o przyznanie im ulg. Ponadto Rada Miejska miała określić szczegółowy sposób udzielania ulg, czyli sposób postępowania, na podstawie którego nastąpi ich udzielenie. Nie chodzi tu oczywiście o określenie przesłanek, których zaistnienie umożliwi organowi wskazanemu w uchwale rady gminy udzielenie ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych (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), gdyż takie ustalenia organu stanowiącego byłyby przekroczeniem kompetencji. Chodzi tu natomiast o określenie jasnych reguł postępowania warunkujących udzielenie ulg oraz szczegółowych zasad i sposobu zachowania określonych adresatów (dłużników) ubiegających się o przyznanie im ulg w spłacie należności cywilnoprawnych



(określenie ich praw i obowiązków tym zakresie), od których wypełnienia zależy uzyskanie powołanych ulg.

Uchwała organu stanowiącego, która nie wypełnia w całości zakresu upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy do udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Jeżeli ustawodawca zatem zastrzegł, że w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez radę gminy powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako niewypełniającej kompetencji przyznanej radzie.

W niniejszej sprawie Rada Miejska nie określiła szczegółowych zasad i sposobu udzielania ulg, a zatem nie wypełniła delegacji zawartej w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Brak w uchwale ww. elementu skutkuje wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż w § 6 ust. 1 pkt 1 błędnie postanowiono, iż należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny przypadające Gminie Bytom Odrzański oraz jej jednostkom podległym mogą być umarzane z urzędu, jeżeli osoba fizyczna zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek podlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6000 zł. Zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych 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. Jedną z tych okoliczności jest to, że osoba fizyczna pozostawiła majątek **niepodlegający** egzekucji na podstawie odrębnych przepisów (art. 56 ust.1 pkt 1 ustawy). Ustawodawca zatem inaczej uregulował tę kwestię niż Rada Miejska.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Sup. W. O. T. W. J. 10120  
Torek  
W. O. T. W. J. 10120

Otrzymują:

1. Adresat
2. A/a