

Dz. U. W. J. Nr 47 poz. 658  
z dn. 23.02.2011.



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N.4131.103.2011.AS2-1

Wrocław, dnia 23 lutego 2011 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/22/2011 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/247/2010 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Głuszycy oraz jej jednostek podległych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, a także wskazania organów i osób do tego uprawnionych.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszycy podjęła na sesji w dniu 28 stycznia 2011 r. uchwałę Nr V/22/2011 w sprawie zmiany uchwały nr V/22/2011 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Głuszycy oraz jej jednostek podległych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, a także wskazania organów i osób do tego uprawnionych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 lutego 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Nr V/22/2011 organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 – dalej: ustawa).

Delegacja ustawowa art. 59 ust. 2 ustawy stanowi, że: „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 uprawnioną do udzielania tych ulg.” Ustawodawca w art. 59 ust. 1 ustawy określił formy stosowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego ulg w spłacie należności, a są nimi: umarzanie (w całości lub w części), rozkładanie należności na raty lub odraczanie spłaty.

W § 1 ust 1-3 uchwały Rada Miejska w Głuszycy postanowiła: W przypadku braku możliwości spłaty w formie pieniężnej, należność ta może być na wniosek zainteresowanego uregulowana w formie świadczenia rzeczowego lub usługi o wartości odpowiadającej kwocie należności pieniężnej. Przy rozpatrywaniu wniosku należy brać pod uwagę realną wartość świadczeń rzeczowych i usług oraz ich przydatność dla wierzyciela. Szczegółowe zasady rozliczeń określa Burmistrz Głuszycy w zawartym w tym celu porozumieniu.

Powyższe nie stanowi żadnej z ustawowych form ulg, bowiem nie jest ani umarzaniem należności (w całości, w części), ani odroczeniem jej spłaty, ani rozłożeniem jej na raty, lecz stanowi o możliwości zmiany rodzaju spełnienia świadczenia z pieniężnego, w przypadku niemożności zaspokojenia należności w formie pieniężnej, na świadczenie rzeczowe lub usługi. Tym samym zapisy uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 ustawy. Stanowią bowiem w istocie o "zmianie" stosunku zobowiązaniowego, który może być przedmiotem wyłącznie umowy cywilnoprawnej, bowiem na wniosek dłużnika – w drodze umowy z wierzycielem - może dojść do zmiany spełnienia świadczenia z należności pieniężnej na świadczenie rzeczowe lub usługi. Zmiana świadczenia z pieniężnego na świadczenie rzeczowe lub usługi nie jest formą umorzenia należności w swej istocie, bowiem dłużnik nie zostaje zwolniony w całości lub w części ze świadczenia należności, lecz to świadczenie pozostaje do spełnienia tylko w innej formie. Wygaśnięcie

zobowiązania następuje na skutek spełnienia innego świadczenia. Tym bardziej zmiana rodzaju spełnienia świadczenia nie jest równoznaczna z zastosowaniem ulgi w formie odroczenia jego spłaty, czy rozłożenia go na raty. Instytucja zmiany stosunku zobowiązaniowego została uregulowana w art. 506 § 1 Kodeksu cywilnego stanowiącym, że: „Jeżeli w celu umorzenia zobowiązania dłużnik zobowiązuje się za zgodą wierzyciela spełnić inne świadczenie albo nawet to samo świadczenie, lecz z innej podstawy prawnej, zobowiązanie dotychczasowe wygasa (odnowienie)”. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 sierpnia 2009 r. (sygn. akt II CSK 97/09, LEX nr 5297708) „Odnowienie (nowacja) jest - zgodnie z art. 506 § 1 k.c. - umową zawartą pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem, w której dłużnik w celu umorzenia zobowiązania zobowiązuje się spełnić inne świadczenie (nowa istotna treść) albo nawet to samo świadczenie, lecz z innej podstawy prawnej (nowa podstawa prawna). Zawarcie tej umowy wymaga więc wyrażenia przez strony zgodnego zamiaru umorzenia dotychczasowego zobowiązania i ustanowienia nowego zobowiązania (animus novandi)”. Z kolei w wyroku z dnia 18 czerwca 2009 r. (II CSK 37/09, LEX nr 515729) Sąd Najwyższy wskazał, cyt.: „Klasyką cechą nowacji, wynikającą wprost z ustawy, jest zobowiązanie się dłużnika - za zgodą wierzyciela - do spełnienia innego świadczenia, a istotną cechą nowacji jest także to, iż wygasa dotychczasowe zobowiązanie.”

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Ustanowienie w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy regulacji, która może być wyłącznie postanowieniem umowy cywilnoprawnej między wierzycielem a dłużnikiem, stanowi przekroczenie kompetencji tego przepisu prawa i stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady działania w granicach i na podstawie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander Skorupa**