BRM. 0711.43.2012

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław
WYDZIAŁ III tel. 71 316-0-269

Dnia **10 października 2012 r.**
Sygn. akt **III SA/Wr 317/12**
W odpowiedzi należy podać sygnaturę akt Sądu

URZĄD GMINY I MIASTA W WĘGLIŃCU
SEKRETARIAT
wpł. dn. 11. 10. 2012
zał. .....
nr. rej. 9565 podpis .....
wydział/stanowisko 12.10.2012

15.10.2012 Sołty

Gmina Węgliniec
ul. Sikorskiego 3
59-940 Węgliniec

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 3 października 2012 r. sekretariat Wydziału III Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu doręcza organowi administracji publicznej – odpis wyroku z dnia 20 września 2012 r. wraz z uzasadnieniem.

z upoważnienia
Kierownika
Sekretariatu Wydziału III
Aneta Szmyt

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*; tekst jednolity Dz. U. z 2012r. poz 270).
2. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego,

doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. Nr 227, poz. 2245). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w ust. 3 są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: http://www.nsa.gov.pl/
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany.

Sygn. akt III SA/Wr 317/12

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędziowie	Sędzia NSA Józef Kremis
	Sędzia WSA Marcin Miemiec (sprawozdawca)
Protokolant	Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 20 września 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na § 1 ust. 4 i § 3 uchwały Rady Miejskiej Węglińca
z dnia 24 kwietnia 2012 r. nr 223/XIV/12
w sprawie zmiany uchwały w przedmiocie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy

I. **stwierdza nieważność § 1 ust. 4 i § 3 zaskarżonej uchwały;**
II. **orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wymienionym w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WROCŁAW

Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
A. Samyt
podpis

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na § 1 ust. 4 i § 3 uchwały Rady Miejskiej Węglińca z dnia 24 kwietnia 2012 r. nr 223/XIV/12 w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych. Zaskarżonym przepisom uchwały zarzucono naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) oraz art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) oraz § 39, § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. nr 100 poz. 908) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że na mocy przedmiotowej uchwały dokonano zmiany uchwały Rady Miejskiej Węglińca z 4 listopada 2010 r. nr 318/XLIII/10 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych. Uchwała ta była już przedmiotem nowelizacji uchwałą Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 czerwca 2011 r. nr 47/VI/11.

Mocą kwestionowanego aktu wprowadzono zmiany w akcie pierwotnym, regulującym kwestię zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Zmiany te polegają na nadaniu nowego brzmienia § 5 ust. 4 uchwały pierwotnej (na mocy § 1 ust. 1 uchwały), dodaniu § 5 ust. 5 (na mocy § 1 ust. 2 uchwały), dodaniu w § 7 ust. 1 punktu 6 (na mocy § 1 ust. 3 uchwały) oraz dodaniu w § 7 ust. 3 (na mocy § 1 ust. 4 uchwały). W § 3 uchwały zawarto ponadto postanowienie o uchyleniu uchwały Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 czerwca 2011 r. nr 47/VI/11.

Zdaniem skarżącego, zmiany te podjęto z naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 5 ustawy samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

Jak wyjaśnił Wojewoda, w § 1 ust. 4 uchwały dokonano zmiany § 7 uchwały Rady Miejskiej Węglińca z 4 listopada 2010 r. nr 318/XLIII/10 poprzez dodanie w nim ust. 3 w brzmieniu: „Kierownik jednostki organizacyjnej, który otrzymał postanowienie Komornika o umorzeniu egzekucji zawiadamia o tym fakcie Urząd w formie pisemnej w terminie 7 dni od daty otrzymania postanowienia".

Zdaniem organu nadzoru powołany art. 59 ust. 2 ustawy nie daje podstawy do uregulowania przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek kwestii związanych z wykonaniem uchwały. Organ podkreślił, że w ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie takiej ulgi jest możliwe, a więc postępowania zmierzającego do umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostek samorządu terytorialnego. Przepis kompetencyjny nie daje natomiast Radzie uprawnienia do nakładania obowiązków na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Organ nadzoru zauważył, że ewentualne zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do powiadamiania Urzędu Miejskiego o otrzymanych postanowieniach o umorzeniu egzekucji należy do wyłącznej kompetencji Burmistrza. Wedle przepisów ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5). Artykuł 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi z kolei, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z powołanych przepisów wynika, że to organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do wydawania kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej wytycznych co do sposobu wykonywania przez niego obowiązków.

W świetle powyższego, Wojewoda uznał, że § 1 ust. 4 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane radzie gminy. Stoi to w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania w oparciu i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego,

wynikającą z art. 7 i art. 94 Konstytucji i musi skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały narusza zasady prawidłowej legislacji. Wyjaśnił, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908), zwanego dalej rozporządzeniem, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale II tego załącznika. Zgodnie z nim zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich vacatio legis (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru, z tego wynika, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmiana po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe.

Konkludując skarżący stwierdził, że Rada Miejska powinna dokonać zmiany treści § 5 ust. 5 tej uchwały, a nie dodawać ust. 5 o treści wskazanej w § 1 ust. 2 uchwały. Ustęp 5 w tym paragrafie bowiem już istnieje, dodany mocą uchwały z dnia 28 czerwca 2011 r. nr 47/VI/11. Organ uznał również, że gmina powinna rozważyć

uchylenie § 5 ust. 6 uchwały pierwotnej w związku z zamieszczeniem treści w nim zawartej w § 5 ust. 5, bowiem takie działania stanowią naruszenie zasad legislacji, jednak w ocenie organu nadzoru nie mają charakteru istotnego naruszenia prawa. Za niedopuszczalne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego organ uznał jednak uchylenie uchwały Rady Miejskiej z 28 czerwca 2011 r. nr 47/VI/11 ponieważ, jak wskazano już wyżej, uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy i w momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną.

W odpowiedzi na skargę Gmina Węgliniec wniosła o umorzenie postępowania. Wyjaśniła, że dnia 26 czerwca 2012 r. podjęła uchwałę nr 341/XVI/12 w sprawie zmiany uchwały 318/XLIII/10 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych, na mocy której dokonano zmian w uchwale nr 318/XLIII/10 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 4 listopada 2010 r. oraz uchylono uchwałę nr 223/XIV/12 dopasowując zakres zmian do zasad prawidłowej legislacji.

W piśmie procesowym z dnia 27 lipca 2012 r. Wojewoda podniósł, że podtrzymuje wniesioną skargę i wyjaśnił, że uchwałą z dnia 26 czerwca 2012 r. Rada Miejska postanowiła o utracie mocy uchwały Nr 223/VXIV/12. W ocenie organu nadzoru uchwała ta nie zawiera jednak przepisów, które uchylałyby przepis § 7 ust. 3 wprowadzony w uchwale Nr 318/XLIII/10, mocą uchwały będącej przedmiotem zaskarżenia. Wojewoda zaznaczył, że § 3 uchwały Nr 341/XVI/12 zawiera jedynie przepis o uchyleniu mocy obowiązującej uchwały Nr 223/VXIV/12 zmieniającej uchwałę Nr 318/XLIII/10. Nie uchyla on jednak przepisu § 7 ust. 3 wprowadzonego do uchwały Nr 318/XLIII/10 mocą zaskarżonego przepisu § 1 ust. 4 uchwały Nr 223/VXIV/12. Uchylenie uchwały przez Radę Miejską wywołuje bowiem skutek od daty uchylenia. W związku z tym postanowienie o dodaniu ust. 3 w § 7 uchwały Nr 318/XLIII/10 zostało już wykonane w dniu wejścia w życie uchwały Nr 223/XIV/12. W celu wyeliminowania zmiany dokonanej w uchwale pierwotnej poprzez dodanie § 7 ust. 3, zachodzi zatem konieczność stwierdzenia nieważności § 1 ust. 4 zaskarżonej uchwały. Stwierdzenie nieważności mocą orzeczenia sądu wywoła bowiem skutek od daty podjęcia uchwały. Wobec tego mocą przepisu § 1 ust. 4 zaskarżonej uchwały

nie dokona się zmiana w uchwale pierwotnej Nr 318/XLIII/10.

Dodatkowo Wojewoda Dolnośląski wskazał, że przedmiotem jego skargi był również przepis § 3 uchwały Nr 223/XIV/12 w brzmieniu: „Traci moc uchwała Nr 47/VI/II Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały 318/XLIII/10 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych". W skardze zarzucono naruszenie zasady prawidłowej legislacji, wskazując, że uchylenie uchwały nowelizującej jest niedopuszczalne, bowiem jednorazowy charakter takiej uchwały powoduje utratę jej wartości normatywnej już w momencie wejścia w życie. Dodatkowo, w § 3 uchwały Nr 341/XVI/12 doszło do istotnego naruszenia prawa w analogiczny sposób jak w § 3 uchwały Nr 223/XIV/12. Wobec tego unormowania uchwały Nr 341/XVI/12 zachodzi zatem konieczność stwierdzenia nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W piśmie procesowym z dnia 13 września 2012 r. gmina podniosła, że nie ma potrzeby stwierdzania nieważności zaskarżonych fragmentów uchwały, bowiem uchwałą z dnia 26 czerwca 2012 r. Nr 341/XVI/12 doprecyzowano wszystkie budzące wątpliwości zapisy aktów rady.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Z 2012 r., nr 270.), zwanej dalej „p.p.s.a," w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Sąd administracyjny rozważając legalność zaskarżonej do niego uchwały rady gminy (miasta) ocenia jej zgodność z prawem na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania tej uchwały. Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została

wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm., dalej także u.s.g.) nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Argumentując *a contrario* do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (T. Woś, [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Postępowanie sądowoadministracyjne, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310). Pojęcia „istotne naruszenia prawa" nie zdefiniowano. W orzecznictwie przyjmuje się jedak, że tego rodzaju naruszeniami prawa są w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Nieistotne naruszenie prawa ma natomiast miejsce wówczas, gdy stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na zgodność uchwały z prawem.

Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na ich obszarze działania, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą

regulować materii ustawowych ani wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej musi być zawarte upoważnienie dla lokalnego prawodawcy, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych, gdyż nie jest dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 135). Powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Uwzględniając przytoczone zasady oceny dokonywanej przez sądy administracyjne, należy stwierdzić, iż zaskarżona uchwała nie mogła być – we fragmencie zakwestionowanym przez organ nadzoru – utrzymana w obrocie prawnym.

Przystępując do oceny kontrolowanej uchwały trzeba ustalić, czy treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, dalej także u.f.p.), przewiduje kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do regulowania kwestii związanych z wykonywaniem uchwały podjętej na podstawie art. 59 ust. 1 tej ustawy i z kontrolą prawidłowości stosowania jej przepisów.

Należy podkreślić, iż wedle art. 59 ust. 1 u.f.p., 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. Upoważnienie rady gminy w tym zakresie doprecyzowane zostało w ustępie 2 tego artykułu, z którego wynika, że organ ten w drodze uchwały:

1. określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust.1,
2. określa warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną,
3. wskazuje organ lub osobę uprawnione do udzielania wskazanych ulg.

W ustępie 3 analizowanego artykułu ustawodawca upoważnił natomiast organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do postanowienia w drodze uchwały o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1.

Z przepisów ust. 2 i 3 w art. 59 ustawy wynika zatem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić w drodze uchwały sposób, metody i normy postępowania przy załatwianiu spraw związanych z udzieleniem ulg, przy czym - w ramach tych czynności - możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie ulgi jest możliwe, a zatem doprecyzowanie postępowania zmierzającego do umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostki samorządu terytorialnego. Komentowany przepis art. 59 nie wprowadza wszakże możliwości nakładania przez radę gminy obowiązków sprawozdawczych na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, czy na organ wykonawczy gminy. Nie mieści się to w ramach przewidzianej tam delegacji ustawowej do działania dla rady. Zakres przedmiotowy omawianej normy art. 59 u.f.p. obejmuje jedynie materię dotyczącą określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Zasadnie przy tym wskazano w skardze, że z art. 33 u.s.g. 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. Słusznie także podkreślił Wojewoda, że art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W konsekwencji nałożenie przez radę na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych powinności, o których mowa w § 1 ust. 4 zaskarżonej uchwały, wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę w treści art. 59 ust. 2 u.f.p. Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które bezspornie wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą w przepisach rangi ustawowej stanowi ewidentne naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji. Kompetencji takowej nie można także upatrywać w unormowaniach rozdziału 4 ustawy o finansach publicznych – „Jawność i przejrzystość finansów publicznych".

Jak trafnie bowiem podniósł organ nadzoru - możliwość uzyskania przez radę stosownych informacji dotyczących udzielonych ulg i ich weryfikacji wynika nie z uchwały, lecz z przepisów ustrojowych, czy też regulacji dotyczących finansów publicznych w granicach tam określonych. Brak jest jednak w ustawie o finansach publicznych bezpośredniej normy prawa umożliwiającej nakładanie mocą aktu prawa miejscowego przedmiotowych obowiązków.

Odnośnie zaskarżonego przez Wojewodę § 3 uchwały nr 223/XIV/12, Sąd również podzielił w całości stanowisko wyrażone w skardze. Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908, zwanego dalej rozporządzeniem), do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 załącznika do rozporządzenia, zamieszczony w dziale II tego załącznika. Zgodnie z nim zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich vacatio legis (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Trafnie zauważył więc organ nadzoru, że z tego wynika, że w obowiązujących przepisach dokonuje się zmian w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie, ponieważ przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują.

W świetle tych regulacji należy stwierdzić, że uchylenie uchwały Rady

Miejskiej z 28 czerwca 2011 r. nr 47/VI/11 jest niedopuszczalne, z uwagi na jednorazowy charakter uchwały nowelizującej.

Sąd podziela również stanowisko organu nadzoru, że podjęcie przez Radę Miejską w dniu 26 czerwca 2012 r. Uchwały nr 341/XVI/12 w sprawie zmiany zaskarżonej uchwały, nie mogło stanowić podstawy do umorzenia postępowania. Jak trafnie podniósł Wojewoda, zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jest zatem źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który ją ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Uchwała ta została opublikowana i weszła w życie. Wywołała zatem skutki prawne. Natomiast uchwała z dnia 26 czerwca 2012 r. wywołała skutek dopiero od chwili jej wejścia w życie. Dodatkowo, uchwała Nr 341/XVI/12 nie zawiera przepisów, które uchylałyby przepis § 7 ust. 3 wprowadzony w uchwale Nr 318/XLIII/10 mocą uchwały będącej przedmiotem zaskarżenia. Paragraf 3 uchwały Nr 341/XVI/12 zawiera jedynie przepis o uchyleniu mocy obowiązującej uchwały Nr 223/VXIV/12 zmieniającej uchwałę Nr 318/XLIII/10. Nie uchyla on natomiast przepisu § 7 ust. 3 wprowadzonego do uchwały Nr 318/XLIII/10 mocą zaskarżonego przepisu § 1 ust. 4 uchwały Nr 223/VXIV/12. Uchylenie uchwały przez Radę Miejską wywołuje bowiem skutek od daty uchylenia. W związku z tym postanowienie o dodaniu ust. 3 w § 7 uchwały Nr 318/XLIII/10 zostało już wykonane w dniu wejścia w życie uchwały Nr 223/XIV/12. W celu wyeliminowania zmiany dokonanej w uchwale pierwotnej poprzez dodanie § 7 ust. 3, zachodzi więc konieczność stwierdzenia nieważności § 1 ust. 4 zaskarżonej uchwały. Stwierdzenie nieważności mocą orzeczenia sądu wywoła bowiem skutek od daty podjęcia uchwały, w związku z tym mocą przepisu § 1 ust. 4 zaskarżonej uchwały nie dokona się zmiana w uchwale pierwotnej Nr 318/XLIII/10. Analogiczne rozważania należy odnieść również do zaskarżonego do Sądu § 3 uchwały nr 223/XIV/12.

Z powołanych względów na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt I wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
A. Smyt
podpis