



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 11 grudnia 2024 r.

Poz. 4756

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.218.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/46/2024 Rady Powiatu Kazimierskiego z dnia 4 listopada 2024 roku w sprawie: określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Kazimierskiemu i jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych - w całości.

Uzasadnienie

W dniu 4 listopada 2024 roku Rada Powiatu Kazimierskiego podjęła uchwałę Nr VII/46/2024 w sprawie: określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Kazimierskiemu i jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 8 listopada 2024 roku. W dniu 26 listopada 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia zostały złożone w terminie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t. jedn. Dz. U. 2024, poz. 1530 ze zm. – dalej jako u.f.p.), zgodnie z którymi w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 u.f.p., mogą być umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 4 u.f.p. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.f.p., warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg.

W § 10 analizowanej uchwały Rada Powiatu określiła warunki udzielania na wniosek dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności pieniężnych, które stanowią pomoc de minimis, w tym pomoc de minimis w rolnictwie. W treści przekazanych Wojewodzie wyjaśnień Przewodniczący Rady Powiatu wskazał, że projekt tej uchwały nie został zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trybie określonym w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t. jedn. Dz. U. 2023, poz. 702). Stosownie do treści wskazanych wyżej przepisów projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie

zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Natomiast projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Przez program pomocowy należy rozumieć, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, akt normatywny spełniający przesłanki, o których mowa w art. 1 lit. d rozporządzenia Rady (UE) nr 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 roku ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE.L. Nr 248, s. 9). Z kolei w świetle postanowień przedmiotowego rozporządzenia „program pomocowy” oznacza „każde działanie, na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie”. „Pomoc indywidualna” oznacza natomiast „pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego oraz podlegającą obowiązkowi zgłoszenia pomoc przyznawaną na podstawie programu pomocowego”.

W ocenie Wojewody Świętokrzyskiego podjęta przez Radę Powiatu Kazimierskiego uchwała Nr VII/46/2024 spełnia przesłanki do uznania jej za program pomocowy w rozumieniu ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a tym samym powinna podlegać notyfikacji w części, w jakiej przewiduje udzielanie pomocy de minimis dłużnikom prowadzącym działalność gospodarczą.

Obowiązek przedłożenia projektów uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz, w zakresie dotyczącym pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie - ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, stanowi obligatoryjny element procedury podejmowania uchwał w przedmiotowym zakresie i jest warunkiem sine qua non dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 grudnia 2022 roku, sygn. akt: I SA/Ke 302/22). Warunkiem ważności uchwały jest bowiem nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, które wyznacza granice przyjmowanej regulacji, ale i uchwalenie jej w określonym przepisami trybie. Zaniechanie to de facto pozbawia właściwy organ możliwości korzystania z przysługującej mu ustawowo kompetencji do wyrażania zastrzeżeń na etapie procedowania projektu programu pomocowego, a w konsekwencji może nawet prowadzić do przyjęcia wadliwego merytorycznie aktu ustanawiającego program (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lutego 2011 roku, o sygn. akt: I SA/Go 129/10, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2021 roku, sygn. akt: I SA/Po 128/21). W ocenie organu nadzoru niedotrzymanie ustawowo przewidzianej procedury podjęcia uchwały, stanowiącej program pomocowy przewidujący udzielenie pomocy de minimis, narusza w sposób istotny przepisy art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności analizowanej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego w § 2 pkt 2 uchwały Rada Powiatu wskazała, że ilekroć w uchwale jest mowa o jednostce organizacyjnej oznacza to jednostkę organizacyjną wymienioną w art. 9 pkt 3 i 13 ustawy o finansach publicznych. W ocenie organu nadzoru poprzez określenie, że uchwałę stosuje się do wyżej wymienionych jednostek, Rada istotnie naruszyła przepis art. 59 ust. 2 u.f.p., w treści którego ustawodawca wyraźnie określił do jakich samorządowych jednostek organizacyjnych, którym przypadają należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, ma zastosowanie uchwała podjęta na podstawie tej regulacji. Ustawowy katalog jednostek został przy tym ustalony odmiennie niż w treści analizowanej uchwały, gdyż uwzględnia również jednostki organizacyjne wymienione w art. 9 pkt 4 u.f.p. Należy także podkreślić, że uchwała nie może ponownie regulować tego, co już regulują obowiązujące przepisy. Taka uchwała - jako istotnie naruszająca prawo - jest nieważna. Skoro powtarzany przepis już obowiązuje, to jego powtórzenie jest normatywnie zbędne, jak i może być dezinformujące, gdyż zapis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu powiatu nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 października 2023 roku, sygn. akt: VII SA/Wa 793/23).

W § 3 analizowanej uchwały Rada wskazała, że przepisów tej uchwały nie stosuje się do należności innych niż mające charakter cywilnoprawny, których zasady i tryb umarzania, odraczania terminów spłaty bądź rozkładania na raty regulują odrębne przepisy. Podkreślenia wymaga, że w polskim porządku prawnym funkcjonuje hierarchia aktów powszechnie obowiązujących określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akt niższego rzędu, jakim jest uchwała rady powiatu, nie może rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa. Tym samym Rada nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, jakimi są ustawy. Zauważyć również należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, sygn. akt: II OSK 1782/18).

W § 4 ust. 4 uchwały zawarto regulację nakładającą na organ uprawniony do umorzenia należności cywilnoprawnych obowiązek udokumentowania przesłanek umorzenia, o których mowa w art. 56 ust. 1 u.f.p. Jednocześnie Rada zamieściła w uchwale otwarty katalog dokumentów, za pomocą których należy udokumentować zaistnienie przesłanki umorzenia. Organ nadzoru podziela w tym zakresie argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 roku, sygn. akt: I GSK 235/21, iż ustawodawca nie przewidział możliwości określenia dokumentów, które potwierdzają wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 u.f.p. Nie można zatem nałożyć obowiązku udokumentowania przesłanek z art. 56 ust. 1 u.f.p. bez wyraźnej podstawy prawnej. Uregulowanie w uchwale tej materii nie wynika wprost z treści przepisu i jako takie jest sprzeczne z art. 59 ust. 3 w zw. z art. 56 ust. 1 u.f.p.

W § 5 ust. 4 oraz § 6 ust. 7 i 8 uchwały przewidziano, że nieuregulowanie w wyznaczonym terminie należności w części nieobjętej ulgą lub niedotrzymanie warunków udzielonej ulgi powoduje postawienie w stan natychmiastowej wymagalności całej należności wraz z należnymi odsetkami za opóźnienie od pierwotnego dnia wymagalności. Przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie zawiera delegacji do określania następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w akcie udzielenia ulgi. W uchwale wydanej na podanie art. 59 ust. 2 u.f.p. taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 roku, sygn. akt: I GSK 235/21). Powyższe uwagi należy również odnieść do regulacji § 9 analizowanej uchwały, zgodnie z którą organ uprawniony może uchylić lub zmienić rozstrzygnięcie o udzielonej uldze w spłacie należności, jeżeli dowody na podstawie których udzielono ulgi okazały się fałszywe bądź dłużnik wprowadził ten organ w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę do udzielenia ulgi. Określenie uprawnień, jakie przysługują organowi po udzieleniu ulgi, nie mieści się w zakresie szczegółowego określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 2 u.f.p. Kwestie z tym związane mogą zostać uregulowane wyłącznie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem a wierzycielem.

Zgodnie z postanowieniem § 5 ust. 5 uchwały w przypadku należności objętych na podstawie odrębnych przepisów podatkiem VAT warunkiem udzielenia umorzenia jest uregulowanie przez dłużnika podatku VAT. Organ nadzoru podziela stanowisko przedstawione m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 lutego 2024 roku, sygn. akt: I SA/Lu 11/24, zgodnie z którym treść upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego, by aktem prawa miejscowego w jakikolwiek sposób uściślać albo rozwijać przesłanki przyznawania ulg. Ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, że organ uchwałodawczy nie ma możliwości ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych. Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. przesłankami tymi są: „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny”. Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi, np. poprzez przykładową ich egzemplifikację, może w praktyce prowadzić do zawężenia zakresu zastosowania ulg w stosunku do zakresu wynikającego z ustawy. Stanowi to przekroczenie zakresu upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego i jest istotnym naruszeniem prawa. Tym samym uznać należy, że Rada Powiatu, wprowadzając w § 5 ust. 5 uchwały nieprzewidziany w ustawie o finansach publicznych warunek umorzenia należności w postaci obowiązku uiszczenia podatku VAT, przekroczyła zakres delegacji przewidziany w art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p.

W § 11 uchwały nałożono na kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu Kazimierskiego obowiązek przedstawiania Skarbnikowi Powiatu sprawozdań dotyczących udzielonych na podstawie

analizowanej uchwały ulg, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały, w terminie 30 dni od dnia zakończenia okresu sprawozdawczego. Jednocześnie na Skarbnika Powiatu Kazimierskiego nałożono obowiązek przedłożenia Zarządowi Powiatu zbiorczej informacji dotyczących udzielonych na podstawie analizowanej uchwały ulg do dnia 31 marca roku następującego po roku udzielenia ulg. W ocenie organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały obowiązku przedkładania przez kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych lub skarbnika powiatu sprawozdań czy informacji dotyczących udzielonych ulg. Regulacji takiej nie można bowiem zaliczyć do szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.f.p., określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, określenia organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg czy do regulacji o stosowaniu z urzędu ulg, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 u.f.p. Prawo miejscowe, jako prawo podstawowe, musi być zawsze zgodne z przepisami ustawy, na podstawie której jest stanowione (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2011 roku, sygn. akt: III SA/Wr 111/11, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. akt: I SA/Gl 298/13). Z tego względu należało stwierdzić nieważność zarówno postanowienia § 11 uchwały, jak również załącznika nr 3 do uchwały, określającego wzór sprawozdania składanego przez kierowników jednostki.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr VII/46/2024 Rady Powiatu Kazimierskiego z dnia 4 listopada 2024 roku w sprawie: określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Kazimierskiemu i jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych – jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk