



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 26 października 2023 r.

Poz. 5412

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.228.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVIII/200/23 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 27 września 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Kołaki Kościelne oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

UZASADNIENIE

W dniu 27 września 2023 r. Rada Gminy Kołaki Kościelne podjęła uchwałę nr XXVIII/200/23 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Kołaki Kościelne oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 29 września 2023 r. i zgodnie z właściwością została przekazana Wojewodzie Podlaskiemu.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 23 października 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W podstawie prawnej ww. uchwały wskazano m.in. art. 59 ust. 2 ustawy 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.) *dalej jako „ustawa”*, który 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 uprawnione do udzielania tych ulg.

W § 8 analizowanej uchwały, Rada postanowiła o możliwości udzielania ulg stanowiących pomoc de minimis. W myśl art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 702), 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.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru, pismem z dnia 18 października 2023 r., znak NK-II.4130.62.12.2923.PB, zwrócił się do Wójta Gminy Kołaki Kościelne o udzielenie informacji, czy stosownie do ww. dyspozycji ustawy organ wykonawczy gminy zgłosił projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z otrzymanych w dniu 19 października 2023 r. wyjaśnień Wójta Gminy Kołaki Kościelne okazało się, iż projekt ten nie został zgłoszony Prezesowi UOKiK.

Warunkiem legalności uchwały w sprawie określenia zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przypadającym gminie lub jednostkom podległym oraz określającej warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, które wyznacza granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie jej w określonym przepisami trybie. Obowiązek przedłożenia projektów uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis Prezesowi UOKiK stanowi obligatoryjny element procedury podejmowania uchwał w przedmiotowym zakresie. Niniejsze zaniechanie 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. Nietrzymanie ustawowo przewidzianej procedury podjęcia uchwały, stanowiącej program pomocowy przewidujący udzielenie pomocy de minimis, narusza w sposób istotny przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, analizowana uchwała zawiera również inne uchybienia.

W § 2 pkt 5 uchwały, Rada Gminy Kołaki Kościelne zdefiniowała pojęcie ważnego interesu dłużnika, przez który rozumie się *sytuację finansową, majątkową lub społeczną, również gospodarczą, w której zapłata całości należności pieniężnej bądź jej części mogłaby zagrozić dalszej egzystencji dłużnika a w przypadku osób fizycznych również osób pozostających na jej utrzymaniu*.

W kontekście powyższego podkreślić należy, iż treść art. 59 ust. 2 ustawy nie upoważnia Rady Gminy do definiowania pojęć w ramach przedmiotowej uchwały. Przywołany przepis ustawy nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w drodze aktu prawa miejscowego w jakikolwiek sposób określać (nawet przykładowo), uściślać, czy rozwijać przesłanki przyznawania tych ulg. Jednostki samorządu terytorialnego mocą art. 59 ust. 1 ustawy zostały jedynie upoważnione do stosowania, ulg w ramach tzw. uznania administracyjnego. Uznanie to oparto na przepisie, który w swej treści zawiera pojęcia nieokreślone, nieostre, mające charakter klauzul generalnych, a ich ocena powinna odbywać się w realiach konkretnej, indywidualnej sprawy. Tym samym uprawniony organ, w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, ocenia czy taki interes zachodzi czy też nie. Rada Gminy nie jest natomiast uprawniona do wskazywania desygnatów tego pojęcia. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21 wskazał, że „Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (ważnego interesu dłużnika oraz interesu publicznego) w praktyce nastąpi bowiem najczęściej poprzez sformułowanie kolejnych przesłanek, również niemających precyzyjnego charakteru (będzie to z reguły wskazanie na sytuację majątkową, stan finansów, nadzwyczajne zdarzenie skutkujące utratą dochodu i.t.p.). Tym samym zawężona zostanie możliwość zastosowania ulg przez podmiot ich udzielający (zob. Zbigniew Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz do art. 59, wyd. II, opubl. WKP 2020)”.

W opinii organu nadzoru § 3 ust. 3 uchwały podjęto również z przekroczeniem delegacji ustawowej, wynikającej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada Gminy przyjęła, że w przypadku gdy dłużnik nie dokona zapłaty odroczonej należności lub nie zapłaci którejkolwiek z rat w określonym terminie lub w pełnej wysokości, *niespłacona należność staje się natychmiast wymagalna w całości wraz z należnymi odsetkami, liczonymi od dnia następującego po upływie pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty*.

Powyższe nie sposób przyjąć za zgodne z delegacją wynikającą z ww. przepisu ustawy, ponieważ wyrażona w tym przepisie delegacja do określenia 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 uprawnionych do udzielania tych ulg, nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie określonych rat. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w akcie udzielenia ulgi. Przyjęte o takiej treści postanowienia uchwały, odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. Kwestie te mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem a wierzycielem (vide: wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21).

Ponadto, w uchwale będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, Rada dokonała modyfikacji przepisu art. 56 ust. 1 w związku z art. 59 ust. 3 ustawy.

Należy zauważyć, iż organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, na mocy art. 59 ust. 3 ustawy zostały upoważnione (fakultatywnie) do stosowania z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1. Rada Gminy Kołaki Kościelne skorzystała z ww. upoważnienia, określając w § 4 ust. 1 uchwały, przesłanki umorzenia należności w całości z urzędu, jeżeli:

- 1) *osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6.000 zł;*
- 2) *osoba prawna – została wykreślona z właściwego rejestru sądowego przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;*
- 3) *zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;*
- 4) *jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;*
- 5) *zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.*

Organ nadzoru pragnie zauważyć, że w powyższych jednostkach redakcyjnych uchwały Rada Gminy Kołaki Kościelne posłużyła się określeniem *rejestru sądowego* (pkt 2) zamiast *rejestru osób prawnych* oraz wskazała dodatkową przesłankę umorzenia należności w całości z urzędu jeżeli zachodzi *ważny interes dłużnika* (pkt 5); w ustawie „*interes publiczny*”. Tym samym Rada Gminy Kołaki Kościelne dokonała modyfikacji art. 56 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 ustawy. Podkreślenia wymaga, że katalog przesłanek warunkujących umorzenie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, określony został przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że sytuacje wskazane w tym przepisie są już unormowane i nie mogą być regulowane ponownie przez prawodawcę lokalnego, brak jest również podstawy do ich przekształcania czy modyfikacji. W orzecnictwie wielokrotnie wyrażany był pogląd, że modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (vide: wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Stwierdzone wyżej naruszenia prawa związane z modyfikacją przepisu ustawowego odnieść również należy do regulacji § 3 ust. 5 uchwały, zgodnie z którą *w przypadku, gdy oprócz dłużnika głównego są zobowiązane inne osoby, należności mogą zostać umorzone na wniosek dłużnika tylko wtedy, gdy warunki umarzania są spełnione wobec wszystkich zobowiązanych*. Powyższe stanowi modyfikację art. 56 ust. 2 ustawy, który brzmi: „*W przypadku gdy oprócz dłużnika głównego są zobowiązane inne osoby, należności, o których mowa w ust. 1, mogą zostać umorzone tylko wtedy, gdy warunki umarzania są spełnione wobec wszystkich zobowiązanych*”.

Stwierdzenie niewłaściwej regulacji § 3 ust. 5 badanej uchwały, pociąga za sobą również konieczność wskazania błędnej regulacji § 4 ust. 2 uchwały, ze względu na ich związek logiczny.

Mając na względzie powyższe uchybienia, w tym niedotrzymanie procedury podjęcia uchwały, przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także modyfikacje przepisów ustawowych, stwierdzenie nieważności uchwały nr XXVIII/200/23 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 27 września 2023 r. w całości jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń