



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 stycznia 2025 r.

Poz. 474

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.16.2025 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 23 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/49/2024 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie określenia zasad umarzania, odraczania terminu spłaty, rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Hajnowskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym.

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rady Powiatu Hajnowskiego podjęła uchwałę Nr X/49/2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 grudnia 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 17 stycznia 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu 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 ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza 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 z późn. zm.), w zw. z art. 59 ust. 2 ustawy 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), poprzez naruszenie procedury podejmowania uchwały – brak zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz modyfikacje przepisów ustawowych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 59 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ww. ustawy 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, mogą być umarzane, 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 ust. 4. Art. 59 ust. 2 stanowi z kolei, 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 myśl art. 59 ust. 3 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.

Mając na uwadze regulacje § 7 uchwały, w którym Rada postanowiła o możliwości udzielania ulg stanowiących pomoc de minimis, należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej 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.

W przedmiotowej sprawie projekt uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że warunkiem legalności uchwały w sprawie określenia zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przypadającym powiatowi 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 Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 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. Niedotrzymanie 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 należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej 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.

W związku z powyższym należy zauważyć, że zapisy uchwały w zakresie udzielania pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie są ze sobą sprzeczne.

Z jednej bowiem strony w § 7 ust. 1 uchwały znajduje się zapis wyłączający możliwość udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie. Z drugiej zaś § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały wskazuje, że tego rodzaju pomoc może być udzielona na podstawie przedmiotowej uchwały. Stanowi on bowiem, że: *podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie.*

Jeżeli zatem zamiarem organu stanowiącego jest udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub w rybołówstwie projekt uchwały powinien zgłosić ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W przeciwnym wypadku uchwała organu stanowiącego nie powinna zawierać zapisów dotyczących udzielania pomocy w tym zakresie.

Analizowana uchwała zawiera również inne uchybienia, które stanowią istotne naruszenie prawa.

W § 2 uchwały Rada Powiatu zdefiniowała pojęcia należności, należności ubocznych, dłużnikai ulgi. W kontekście powyższego podkreślić należy, iż treść art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie upoważnia Rady Powiatu do definiowania pojęć w ramach przedmiotowej uchwały.

Jakkolwiek co do zasady nie można wykluczyć możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie. Jak jednak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa

miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 z.t.p.) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadzi wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 z.t.p., zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18).

Odnosząc powyższe uwagi do treści § 2 uchwały należy stwierdzić, że ustawa o finansach publicznych, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia kontrolowanej uchwały, posługuje się pojęciami: należności i dłużnika, przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 Zasad techniki prawodawczej organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia takim pojęciom bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie ulgi zostało z kolei w sposób pośredni zdefiniowane w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych gdzie wskazano, że organ uchwałodawczy określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie tego wyrażenia, to Rada Powiatu nie była uprawniona do zamieszczenia w kontrolowanej uchwale definicji legalnej tego pojęcia.

Za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać zawarte w § 4 ust. 2 uchwały uszczegółowienie przypadków uzasadniających umarzenie należności w całości lub w części, poprzez użycie zwrotu: *w szczególności, gdy:*

- 1) *w przypadku osób fizycznych: ściąganie należności zagraża egzystencji dłużnika,*
- 2) *w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej:*
 - a) *istnieje zagrożenie likwidacji miejsc pracy i utraty źródła dochodów przez osoby niepełnosprawne,*
 - b) *przyczyną okresowej utraty płynności finansowej były nie dające się przewidzieć zdarzenia losowe.*

Art. 59. ust. 2 ustawy o finansach publicznych 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 ulg, w tym umarzenia należności. 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 Powiatu 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)”.

Stwierdzone wyżej naruszenie prawa należy również odnieść do regulacji § 5 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym: *Na wniosek dłużnika można odroczyć spłatę całości lub części należności, albo rozłożyć na raty spłatę całości lub części należności, jeżeli przemawiają za tym uzasadnione względy społeczne lub gospodarcze, w szczególności udokumentowane trudności płatnicze dłużnika, a interes Powiatu Hajnowskiego nie stoi temu na przeszkodzie.*

W ocenie organu nadzoru ww. zapis w sposób istotny narusza art. 59 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, bowiem zgodnie z ww. przepisami „jedynym kryterium udzielenia ulg jest zaistnienie przypadków uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Ponadto przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie pozwala na przyjmowanie przez radę rozwiązań prawnych tworzących nową regulację w zakresie przesłanek udzielania ulg (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. sygn. akt I SA/Gl 294/13, Lex nr 1342502; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2012 r. sygn. akt I SA/Gl 132/12, Lex nr 1265886). Zatem treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w drodze aktu prawa miejscowego wprowadził dodatkowe kryteria warunkujące możliwość skorzystania z ulgi” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18).

Naruszenia prawa związane z modyfikacją przepisu ustawowego odnieść również należy do regulacji § 4 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym: *umorzenie należności, za którą odpowiada solidarnie więcej niż jeden dłużnik, może nastąpić, gdy okoliczności uzasadniające umorzenie wymienione w ust. 1 i 2 zachodzą wobec wszystkich dłużników*. Powyższy zapis stanowi modyfikację art. 56 ust. 2 ustawy, który stanowi, że: 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.

W ocenie organu nadzoru § 5 ust. 3 uchwały podjęto z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Mocą ww. przepisu Rada Powiatu postanowiła, że: *Jeżeli w ustalonym terminie dłużnik nie spłaci należności odroczonej lub nie zapłaci którejkolwiek z rat, na jakie została rozłożona należność, terminem płatności należności objętej odroczeniem lub ratą staje się termin pierwotny*.

Powyższy zapis nie sposób uznać za zgodny z delegacją wynikającą z art. 59 ust. 2 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 (zob. wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21).

Zgodnie z § 6 ust. 1 uchwały: *Wniosek dłużnika, o którym mowa w § 4 ust. 2 i § 5 ust. 1, powinien zawierać w szczególności*. Użycie przez organ stanowiący zwrotu „w szczególności” powoduje, że materia, którą rada zamierza uregulować nie została określona kompleksowo i precyzyjnie, a wyliczenie zawarte we wskazanym przepisie przybiera postać wyliczenia otwartego. W ocenie organu nadzoru tego rodzaju sformułowanie narusza § 6 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Wymagania jakie powinien spełniać ww. wniosek powinny być tak określone, by podmioty z nim występujące nie miały wątpliwości, co elementów, które muszą być w nim zawarte. Dlatego też konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego.

Biorąc pod uwagę powyższe uchybienia, w tym naruszenie procedury podjęcia uchwały, przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także modyfikację przepisów ustawowych, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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
Urszula Matusiewicz-Jasińska