



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 czerwca 2023 r.

Poz. 4005



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.220.2023

z dnia 13 czerwca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/270/23 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Aleksandrów i jej jednostkom organizacyjnym, wskazania organów do tego uprawnionych oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, w części obejmującej jej § 4 ust 1 uchwały w brzmieniu: „względami społecznymi lub gospodarczym” i § 9.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/270/23 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Aleksandrów i jej jednostkom organizacyjnym, wskazania organów do tego uprawnionych oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, w części obejmującej jej § 4 ust 1 uchwały w brzmieniu: „względami społecznymi lub gospodarczym” i § 9.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIX/270/23 Rady Gminy Aleksandrów została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, podjętą na podstawie m. in. art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.), Rada Gminy Aleksandrów określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania terminu spłaty i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Aleksandrów i jej jednostkom organizacyjnym.

W myśl art. 59 ustawy o finansach publicznych, 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 (ust. 1); 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 (ust. 2); 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 (ust. 3).

Zgodnie z § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały, na pisemny wniosek dłużnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika, uzasadnionym interesem publicznym, *względami społecznymi lub gospodarczymi*:

- 1) należności mogą być w całości lub w części umorzone;
- 2) mogą zostać odroczone terminy spłaty należności;
- 3) płatność należności może zostać rozłożona na raty na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „*względami społecznymi lub gospodarczymi*” nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i w sposób istotny narusza treść art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W myśl art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, mogą być umarzane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interese publicznym (*podkreślenie moje*).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do formułowania innych przesłanek albo uszczegóławiania ustawowych przesłanek będących podstawą do stosowania ulg.

Rada Gminy Aleksandrów poprzez użycie w treści § 4 ust. 1 uchwały pojęcia "względy społeczne lub gospodarcze" wprowadziła nowe, ogólnikowe i bliżej nieokreślone przesłanki udzielania ulg. Pojęcie „względów społecznych lub gospodarczych” nie jest tożsame ani z pojęciem „ważnego interesu dłużnika”, ani też z pojęciem „interesu publicznego”. W szczególnych wypadkach zakresy tych pojęć mogą się pokrywać, jednakże użyte w uchwale sformułowanie nie uszczegóławia zasad udzielania ulg, do czego upoważnia przepis art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte na jej podstawie normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikowaniu wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Rada Gminy Aleksandrów obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

Należy stwierdzić, że to wyłącznie w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wymienione są przypadki, kiedy można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odroczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostce podległej. Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 tej ustawy nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, by miał aktem prawa miejscowego w jakikolwiek sposób określać, uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania tych ulg.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Stosownie do treści § 9 uchwały, traci moc uchwała Nr VII/35/07 Rady Gminy Aleksandrów z dnia 8 sierpnia 2007 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.

Powyższa regulacja jest niezgodna z art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Przepis ten stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Art.94. Konstytucji określa przesłanki legalności aktu wykonawczego. Zatem, by akt wykonawczy obowiązywał musi spełniać następujące wymagania:

- 1) musi być wydany przez organy wskazane w Konstytucji (a więc na podstawie upoważnienia prawnoustrojowego);
- 2) musi być wydany na podstawie i w celu wykonania upoważnienia ustawowego;
- 3) musi być wydany przez organy wyraźnie określone w upoważnieniu ustawowym;
- 4) musi regulować tylko i wyłącznie sprawy z zakresu spraw przekazanych w upoważnieniu do uregulowania;
- 5) musi regulować te sprawy zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi w upoważnieniu.

Jeśli akt nie spełnia któregośkolwiek z tych wymogów, to jest aktem sprzecznym z Konstytucją i nie może być uznany za akt obowiązujący.

Akt wykonawczy musi spełniać omówione powyżej wymogi nie tylko w chwili jego wydania i początku obowiązywania. Jeśli nawet spełniał je w tym momencie, a później w wyniku zmiany stanu prawnego przestał je spełniać, to konsekwentnie należy uznać, że akt ten nie obowiązuje z początkiem obowiązywania zmienionego stanu prawnego. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje obecnie taką właśnie zasadę walidacyjną. Zmianą stanu prawnego powodującą, że akt wykonawczy należy uznać za nieobowiązujący, może być:

- uchylenie ustawy, na podstawie której akt wykonawczy był wydany,
- uchylenie przepisu ustawy upoważniającego do wydania tego aktu wykonawczego,
- zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, polegająca na istotnej zmianie któregośkolwiek z wymogów dotyczących tego aktu.

Za takim rozumieniem reguły walidacyjnej przemawia również § 32 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej” ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016r., poz. 283), który z mocy § 143 zasad ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z brzmieniem powołanego § 32 ust. 1, jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej.

W analizowanej sprawie upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały zasad i trybu umarzania oraz odraczania albo rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, zawarte

w art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zastąpiło upoważnienie wynikające z art. 43 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), która utraciła moc prawną z dniem z dniem 1 stycznia 2010 r.

Jak wynika z art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.), przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2009 r., nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2010 r.

W świetle powyższego nie znajduje podstaw prawnych rozstrzygnięcie przez Radę Gminy o utracie mocy uchwały Nr VII/35/07 z dnia 8 sierpnia 2007r., wydanej na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., bowiem uchwała ta przestała obowiązywać z mocy ustawowych przepisów przejściowych z dniem 31 grudnia 2010 r.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/270/23, we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Aleksandrów,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Aleksandrów.