



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 listopada 2023 r.

Poz. 6317



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.399.2023

z dnia 8 listopada 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/315/2023 Rady Powiatu w Parczewie z dnia 12 października 2023 r. w sprawie określenia zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Powiatowi Parczewskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, w części obejmującej § 2 ust 2 w brzmieniu: „oraz biorąc pod uwagę względy społeczne lub gospodarcze, a w szczególności możliwości płatnicze dłużnika” oraz § 8 i § 9 uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/315/2023 Rady Powiatu w Parczewie z dnia 12 października 2023 r. w sprawie określenia zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Powiatowi Parczewskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, w części obejmującej § 2 ust 2 w brzmieniu: „oraz biorąc pod uwagę względy społeczne lub gospodarcze, a w szczególności możliwości płatnicze dłużnika” oraz § 8 i § 9 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/315/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 października 2023r.

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 2023 r. poz. 1270, ze zm.), Rada Powiatu w Parczewie określiła szczegółowe zasady umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Powiatowi Parczewskiemu lub jego 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 uprawnione 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 § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały: „na wniosek dłużnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym *oraz biorąc pod uwagę względy społeczne lub gospodarcze, a w szczególności możliwości płatnicze dłużnika, należności pieniężne:*

- 1) mogą być umarzane w całości lub w części;
- 2) terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „oraz biorąc pod uwagę względy społeczne lub gospodarcze, a w szczególności możliwości płatnicze dłużnika” wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Powiatu i w sposób istotny narusza 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 interesem publicznym (*podkreślenie moje*).

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

Rada Powiatu poprzez użycie w treści § 2 ust. 2 uchwały pojęć: „względy społeczne lub gospodarcze” oraz „możliwości płatnicze dłużnika” wprowadziła nowe, ogólnikowe i bliżej nieokreślone przesłanki udzielania ulg. Pojęcia te nie są 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 Powiatu w Parczewie 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.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 24 września 2021 r. sygn. I GSK 235/21 Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd, że „ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, iż organ uchwałodawczy nie ma możliwości w uchwale ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych. Pogląd ten uzasadniony jest tym, że wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.f.p. wymienione są przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczaniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych i treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg (zob. wyroki WSA w Gliwicach z: 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 924/12; 2 kwietnia 2014r., sygn. akt I SA/Gl 18/14). Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. tymi

przesłankami są "ważny interes dłużnika" lub "interes publiczny". 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). Ustanowienie przez Radę (...) w § (...) uchwały dodatkowych przesłanek w postaci uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych, czy też trudnej sytuacji materialnej dłużnika, jest przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 1 u.f.p. i stanowi istotne naruszenie prawa."

W § 8 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że organ może nie dochodzić należności pieniężnej o charakterze cywilnoprawnym przypadającym Powiatowi Parczewskiemu lub jednostce organizacyjnej, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, za wyjątkiem należności, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (ust.1); organ może nie dochodzić należności pieniężnej o charakterze cywilnoprawnym z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych przypadających Powiatowi Parczewskiemu lub jednostce organizacyjnej, jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza art. 59a ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z tym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych - jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.

Przywołany art. 59a ust. 1 ustawy o finansach publicznych daje Radzie Powiatu możliwość postanowienia w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, o niedochodzeniu przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł oraz o niedochodzeniu należności pieniężnej z tytułu rekompensaty - jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia

Podkreślenia wymaga, iż w sytuacji skorzystania przez Radę z takiej możliwości, postanowienie o powyższym w uchwale ma charakter rozstrzygający (wiązący), co oznacza, iż na mocy takiej regulacji prawnej nie jest możliwe dochodzenie powyższych należności cywilnoprawnych.

Posłużenie się w § 8 przedmiotowej uchwały zwrotem „może nie dochodzić” powoduje natomiast, iż stosowanie tego przepisu ma charakter uznaniowy. Poprzez taki zapis Rada wprowadziła w sposób nieuprawniony luz decyzyjny w kwestii dotyczącej rozstrzygnięcia w zakresie niedochodzenia należności. W ocenie organu nadzoru taki zabieg legislacyjny jest niedopuszczalny wobec brzmienia art. 59a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w świetle którego do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy rozstrzygnięcie, czy na terenie tej jednostki nie będą dochodzone należności, o których mowa w tym przepisie.

W konsekwencji powyższego konieczne jest również stwierdzenie nieważności § 9 uchwały, którego postanowienia dotyczą treści zakwestionowanego § 8 uchwały.

Uchwała podjęta na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest aktem prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/315/2023 Rady Powiatu w Parczewie, 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. Starosta Parczewski
2. Przewodniczący Rady Powiatu w Parczewie