



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 października 2024 r.

Poz. 8457

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.267.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 października 2024 r.

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

orzekam

nieważność § 2 ust. 2 w zakresie zwrotu "oraz biorąc pod uwagę względy społeczne lub gospodarcze, a w szczególności możliwości płatnicze dłużnika" uchwały nr IV/36/2024 Rady Powiatu Szamotulskiego z dnia 11 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Szamotulskiemu lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 września 2024 r. Rada Powiatu Szamotulskiego podjęła uchwałę nr IV/36/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Szamotulskiemu lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107), art. 59 ust. 1-3 oraz 59a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1649)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 września 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), dalej „ustawa”, stanowi, że: „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”. W myśl art. 59 ust. 2 ustawy: „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”. Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 59 ust. 3 ustawy: „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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej „Konstytucja RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych dalej "CBOSA"). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Rada w § 2 ust. 2 uchwały postanowiła: „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 zostać umorzone (pisownia poprawiona) 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”.

Zdaniem organu nadzoru, przytoczony przepis uchwały, w zakresie, w jakim dookreśla ustawowe przesłanki stosowania ulg, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy, naruszając te przepisy w stopniu istotnym.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy, omawiane ulgi mogą być stosowane „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym”.

Należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie ustawy posługuje się określeniami: „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” (por. art. 56 ust. 1 pkt 5, art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1), przy czym ich nie definiuje. W świetle § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), prawodawca miejscowy w opisanej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia takim pojęciom bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r. I SA/Gl 484/18, CBOSA). Przyjąć zatem należy, że pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) z woli samego ustawodawcy są terminami nieostryimi, które mają charakter klauzul generalnych. Ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie tych przesłanek zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Rada nie może w żaden sposób określać i uściślać ustawowych przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r. I GSK 235/21, CBOSA: „[...] 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. u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg [...]”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 uchwały, w zakresie zwrotu "oraz biorąc pod uwagę względy społeczne lub gospodarcze, a w szczególności możliwości płatnicze dłużnika", jako istotnie naruszającego normę kompetencyjną wynikającą z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy. Tym samym w obrocie prawnym pozostanie przepis o treści: „Na wniosek dłużnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, należności pieniężne: 1) mogą zostać umorzone w całości w części; 2) terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty", niebudzący zastrzeżeń w świetle omawianych norm ustawowych.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Szamotulskiego

Zarząd Powiatu Szamotulskiego