



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 8792

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.280.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam

nieważność uchwały nr IV/32/2024 Rady Gminy Krzykosy z dnia 27 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty, niedochodzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Krzykosy lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną i wskazania organów uprawnionych do udzielenia tych ulg - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2024 r. Rada Gminy Krzykosy podjęła uchwałę nr IV/32/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty, niedochodzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Krzykosy lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną i wskazania organów uprawnionych do udzielenia tych ulg, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), art. 59 ust. 1-3, art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 października 2024 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, 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 u.f.p.: „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 u.f.p.: „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”.

Jak stanowi 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 kolei w myśl art. 7 ust. 3a tej ustawy: „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”.

Mając na względzie przedmiot regulacji badanej uchwały, stwierdzić należy, że jej projekt powinien zostać zgłoszony do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa, którzy w ustawowym terminie mogą skorzystać z uprawnienia do przedstawienia zastrzeżeń dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że projekt uchwały „nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa” (pismo Przewodniczącego Rady Gminy Krzykosy z 23 października 2024 r. znak: RG.0711.17.2024).

Warunkiem ważności (legalności) uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze. Obowiązek przedkładania projektów uchwał przewidujących udzielenie pomocy publicznej Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi obligatoryjny element procedury podejmowania uchwał w przedmiotowym zakresie. Niezgłoszenie projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwały, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (por. wyrok WSA w Warszawie z 11 stycznia 2023 r., VIII SA/Wa 912/22; CBOSA).

Brak zgłoszenia projektu przedmiotowej uchwały właściwym organom stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne istotne naruszenia prawa, jakimi obarczona została badana uchwała.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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; 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.

Mocą § 4 ust. 1 uchwały Rada Gminy Krzykosy postanowiła: „W przypadku zaistnienia ważnego interesu dłużnika umorzenie może nastąpić wyłącznie na wniosek dłużnika, w drodze umowy cywilno-prawnej lub jednostronnego oświadczenia woli złożonego przez wierzyciela”. Natomiast w § 4 ust. 7 uchwały uregulowano: „Na pisemny wniosek dłużnika: 1) należności mogą być umarzane w całości – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym; 2) należności mogą być umarzane w części, terminy spłaty całości lub części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty – w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, a w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika”.

W ocenie organu nadzoru, przyjęte przez Radę Gminy Krzykosy w § 4 ust. 7 pkt 2 uchwały przesłanki udzielania na wniosek dłużnika ulg w postaci umorzenia należności w części, odroczenia terminów spłaty w całości lub części należności oraz rozłożenia na raty części należności, zostały uregulowane z istotnym naruszeniem prawa, tj. modyfikacją upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 u.f.p.

Przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały określone w art. 59 ust. 1 u.f.p., z którego jasno wynika, że należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym 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 przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym.

Tymczasem Rada Gminy Krzykosy w § 4 ust. 7 pkt 2 uchwały wprowadziła możliwość przyznania wskazanych w tym przepisie ulg „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, a w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika”.

Należy wyraźnie podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do jakiegokolwiek modyfikacji przesłanek stosowania ulg w należnościach pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, zarówno tych wynikających z art. 59 ust. 1 u.f.p., jak i określonych w art. 56 ust. 1 u.f.p., bowiem kwestię tę reguluje sam ustawodawca.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 18 maja 2023 r., II SA/Go 190/23 (CBOSA): „W orzecznictwie wskazuje się, 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 jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg. Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. tymi przesłankami są «ważny interes dłużnika» lub «interes publiczny»”.

Mając na względzie powyższe, uznać należy, że rada nie miała kompetencji do tego, aby w odniesieniu do umorzenia należności w części, rozkładania ich na raty oraz odraczania terminu płatności modyfikować przesłanki określone ustawowo, tak jak uczyniła to w § 4 ust. 7 pkt 2 uchwały.

Organ nadzoru stwierdza także, iż w § 2 pkt 6 uchwały rada zdefiniowała ustawowe pojęcie „ważnego interesu dłużnika”. Z treści wskazanego przepisu wynika, że przez ważny interes dłużnika należy rozumieć „względę społeczne i gospodarcze lub sytuację majątkową i finansową dłużnika, w których zapłata długu, bądź jego części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika lub osób będących na jego utrzymaniu, lub dalszemu funkcjonowaniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

Przyjęta przez radę regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 u.f.p., bowiem nie mieści się ona w pojęciu zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie u.f.p. posługuje się określeniem „ważny interes dłużnika” (por. art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1 u.f.p.), przy czym go 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 u.f.p. takie prawo nie zostało przyznane 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 u.f.p.) z woli samego ustawodawcy są terminami nieostrymi, 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 gminy nie może w żaden sposób określać i uściślać ustawowych przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 u.f.p.

Rada w § 2 pkt 7 uchwały zdefiniowała także pojęcie „ważnego interesu publicznego”, przyjmując, że „ilekroć w uchwale mowa jest o ważnym interesie publicznym – rozumie się przez to dyrektywę

postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy”. W kontekście tego przepisu należy zauważyć, że w uchwale rada nie posługuje się zdefiniowanym określeniem „ważny interes publiczny”, ale określeniem „interes publiczny” (por. § 4 ust. 7 pkt 1). Przepis ten należy uznać zatem za bezprzedmiotowy. Należy jednak w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, że przesłanką ustawową zastosowania omawianych ulg, jak już wyżej wskazano, jest „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny” (art. 59 ust. 1 u.f.p.) i rada gminy, wypełniając delegację z art. 59 ust. 2 u.f.p., nie jest uprawniona do jakiegokolwiek modyfikacji tych przesłanek, ani też do ich dookreślania czy uszczegóławiania.

Końcowo organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Krzykosy skorzystała także z upoważnienia, o którym mowa w art. 59a ust. 1 u.f.p., przewidującym, że: „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”. Na podstawie wskazanej delegacji ustawowej rada postanowiła „nie dochodzić należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, jeżeli kwota tej rekompensaty jest równa albo większa od wysokości świadczenia pieniężnego wynikającego z transakcji handlowej w rozumieniu tej ustawy” (§ 6 uchwały). W uchwalonej regulacji rada zastosowała błędne odwołanie do przepisu art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, podczas gdy przepis upoważniający (art. 59a ust. 1 u.f.p.) odnosi się do rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Wskazane tu uchybienie nie stanowi jednak naruszenia prawa o charakterze istotnym.

Niemniej jednak liczba i charakter stwierdzonych naruszeń prawa, jakim obarczona została badana uchwała, uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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 Gminy Krzykosy

Wójt Gminy Krzykosy