



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 lutego 2025 r.

Poz. 1112

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NP-II.4131.1.14.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr VIII/64/24 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Kobyla Góra lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2024 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr VIII/64/24 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Kobyla Góra lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust. 2 pkt.15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1465 i poz. 1572) oraz art. 59 ust.1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, poz. 1572, poz. 1717 i poz. 1756)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; CBOSA).

W myśl art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 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. Stosownie do zapisów 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, ze zm.): „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”. Doprecyzować należy, że na gruncie powołanej ustawy Prezesem Urzędu nazywany jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 1 pkt 2). Z kolei w myśl 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”.

Mając na względzie przedmiot regulacji badanej uchwały, w tym treść § 9, stwierdzić należy, że jej projekt - jako projekt programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie - 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 oraz Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa” (pismo Wójta Gminy Kobyła Góra z 17 stycznia 2025 r.).

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 orzeczniczą 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; wyrok WSA w Kielcach z 14 listopada 2024 r., I SA/Ke 451/23; CBOSA).

Mając na względzie powyższe, zasadnym jest stwierdzenie nieważności badanej uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Istotne naruszenie tych przepisów polegało na zaniechaniu zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, celem oceny przejrzystości zasad udzielania pomocy. Uchybienie to należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa w procesie procedury podjęcia uchwały, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne istotne wady prawne, jakimi obarczona została analizowana uchwała.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Przepis art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku 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; 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.

W § 3 ust. 1 uchwały postanowiono: „Należności pieniężne mogą być na wniosek dłużnika w całości lub w części umarzane, ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym w szczególności jeżeli: 1) dłużnik - osoba fizyczna z uwagi na swoją trudną sytuację rodzinną, majątkową i finansową nie jest w stanie uiścić należności ze względu na wysokość dochodów, a ściągnięcie jej w drodze egzekucji spowodowałoby dla niego i jego rodziny nadmierne obciążenie majątkowe lub inne ciężkie skutki zagrażające ich egzystencji; 2) dłużnik – osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej znalazła się w przejściowo trudnej sytuacji ekonomicznej”.

Zdaniem organu nadzoru, przytoczony przepis uchwały, w zakresie, w jakim dookreśla ustawowe przesłanki stosowania ulg, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 u.f.p., naruszając te przepisy w stopniu istotnym. Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.f.p., omawiane ulgi mogą być stosowane „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym”.

Należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie u.f.p. 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 u.f.p. 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 u.f.p.) 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 u.f.p., 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. 1 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg [...]”.

Powyższe ustalenia pozwalają uznać, że przepis § 3 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu: „w szczególności jeżeli:” zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia, a także w zakresie następujących po tym zwrocie punktów 1 i 2, został podjęty z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 u.f.p., skutkującym nieważnością wadliwej regulacji.

W § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały rada postanowiła, że: „Należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty, w przypadku gdy zostanie ustalone, że: [...] dłużnik nie spłacił należności pieniężnej w odroczonym terminie”. Ponadto w myśl § 7 ust. 2 uchwały: „W przypadku gdy dłużnik nie spłaci którejkolwiek z rat, niespłacona należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 ustawy. Odnoszą się one do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności, a zatem dotyczą sytuacji już po udzieleniu ulgi i tym samym nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania ulg, o których mowa w przepisie upoważniającym.

Na niezgodność z prawem przedmiotowych postanowień w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 59 ust. 2 u.f.p. zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA: „Zgodnie z regulacją zawartą w § 11 ust. 2: «Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości ustalonych rat, pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami od pierwotnego terminu wymagalności». Regulacja ta nie mieści

się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. 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. Innymi słowy unormowania § 11 ust. 2 uchwały odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 u.f.p. taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem a wierzycielem”.

W niniejszej sprawie występuje zatem także przesłanka stwierdzenia nieważności przepisów § 7 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 59 ust. 2 u.f.p. Z uwagi jednak na wykazane wcześniej istotne naruszenie prawa proceduralnego, tj. art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, uchwała wymaga stwierdzenia nieważności w całości.

W tym stanie rzeczy, 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 Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra