



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 listopada 2023 r.

Poz. 6255



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.400.2023

z dnia 3 listopada 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIV/132/2023 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej z dnia 21 września 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Związkowi Komunalnemu Gmin Ziemi Lubartowskiej lub jego jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, w części obejmującej jej § 5 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności jeżeli:” oraz pkt 1 i pkt 2, § 6 ust. 2 w brzmieniu: „a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna - oświadczenie majątkowe, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do uchwały” i § 11, a także załącznik Nr 1 do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 w zw. z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/132/2023 Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej z dnia 21 września 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Związkowi Komunalnemu Gmin Ziemi Lubartowskiej lub jego jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, w części obejmującej jej § 5 ust. 1 w brzmieniu: „w szczególności jeżeli:” oraz pkt 1 i pkt 2, § 6 ust. 2 w brzmieniu: „a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna - oświadczenie majątkowe, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do uchwały” i § 11, a także załącznik Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIV/132/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2023r.

Przedmiotową uchwałę Zgromadzenie Związku podjęło m.in. na podstawie art. 59 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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).

W § 5 ust. 1 uchwały przyjęto, że należności pieniężne mogą być na wniosek dłużnika w całości lub w części umarzone, 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 nie jest w stanie uiścić należności ze względu na wysokość dochodów oraz zagrożenie dla egzystencji dłużnika i osób będących na jego utrzymaniu wywołane: ubóstwem, bezrobociem, niepełnosprawnością, długotrwałą lub ciężką chorobą dłużnika lub członka jego rodziny, sieroctwem, potrzebą ochrony macierzyństwa lub wielodzietnością, gdy w rodzinie są małoletnie dzieci, klęską żywiołową lub ekologiczną, zdarzeniem losowym lub sytuacją kryzysową;*
- 2) *dłużnik - osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej - znalazła się w trudnej sytuacji ekonomicznej.*

Powyższa regulacja uchwały w zakresie, w jakim precyzuje pojęcie „ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego” (od słów: „w szczególności jeżeli” ad finem) wykracza poza granice upoważnienia określonego w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych i w sposób istotny narusza art. 59 ust. 1 tej ustawy.

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

W tym miejscu należy podkreślić, iż użyte w przywołanym przepisie wyrażenia “ważny interes dłużnika” czy “interes publiczny” są pojęciami nieostrymi, co powoduje, iż ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy.

Ocena, czy taki interes zachodzi, dokonywana jest przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Przesłanki te mają bowiem charakter klauzul generalnych. Ich zastosowanie zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego, opartym na rozważeniu okoliczności (stanu faktycznego) w każdym indywidualnym przypadku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym organ stanowiący na podstawie upoważnienia określonego w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych nie jest uprawniony do formułowania innych przesłanek albo uszczegóławiania ustawowych przesłanek będących podstawą do stosowania ulg (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 924/12 czy wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. akt I SA/Gl 298/13).

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.

Organ stanowiący obowiązany 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, 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. Jak w uzasadnieniu 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 uchwalodawczy 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. 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 2014 r., 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.”

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r. sygn. III SA/Gl 193/22 wskazał, że: „okoliczności, od powstania których uzależniona jest możliwość stosowania zwolnień, umorzeń lub terminów spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym (...) wyznaczone zostały w art. 59 ust. 1 u.f.p. w sposób precyzyjny i nie budzący wątpliwości. Tymi przesłankami są "ważny interes dłużnika" lub "interes publiczny". Przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie pozwala na przyjmowanie przez Radę Miejską rozwiązań prawnych tworzących nową regulację w zakresie przesłanek udzielania ulg.”

W konsekwencji, jako wykraczającą poza zakres upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych należy ponadto ocenić regulację zawartą w § 6 ust. 2 uchwały w brzmieniu: „a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna - oświadczenie majątkowe, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do uchwały” oraz załącznik nr 1 do uchwały. Ze wskazanych regulacji wynika bowiem, że wniosek osoby fizycznej o udzielenie ulgi w spłacie należności winien zawierać oświadczenie o stanie majątkowym sporządzone według wzoru określonego w załączniku nr 1 do uchwały, w zakresie okoliczności enumeratywnie wymienionych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w tym oświadczeniu i odnoszących się do sytuacji finansowej i ekonomicznej dłużnika.

Powyższe stanowisko organu nadzoru dotyczące braku podstaw prawnych do określania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały – podejmowanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – wzorów oświadczeń o stanie majątkowym w odniesieniu do podmiotów w nich wskazanych znajduje potwierdzenie w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 października 2017 r. znak: LEX-S.4131.18.2017.AC oraz Wojewody Opolskiego z dnia 18 stycznia 2011 r. znak: NK.III-LM-0911-2-2/2011.

Zgodnie z § 11 przedmiotowej uchwały, Zarząd Związku w corocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego Związku przedstawia Zgromadzeniu Związku informację o łącznej liczbie i kwocie dokonanych umorzeń.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie określone w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Powołane przepisy ustawy nie stanowią podstawy do regulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jakichkolwiek kwestii związanych z nakładaniem obowiązków w zakresie składania informacji związanych z realizacją uchwały.

W ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie ulgi w spłacie należności w trybie

określonym niniejszą uchwałą jest możliwe, a więc postępowania zmierzającego do umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostki samorządu terytorialnego lub jej jednostek podległych. W zakresie powyższego upoważnienia nie mieszczą się kwestie sporządzania informacji przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego z udzielanych ulg, o czym stanowi § 11 uchwały.

Jednocześnie podkreślić należy, iż organ nadzoru w żaden sposób nie neguje uprawnień kontrolnych Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej, w ramach których mogłoby ono zobowiązać Zarząd Związku do przedstawienia informacji, o których mowa w kwestionowanym zapisie. Uprawnienia te jednak wynikają z innych przepisów, a nie z ww. art. 59 ustawy.

Obowiązek przedstawienia, m.in. informacji, o której mowa w § 11 uchwały może wynikać z przepisów ustawy o finansach publicznych, jeżeli umorzenia i ulgi będą miały wpływ na stan mienia Związku. Zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. e powołanej ustawy, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierającą inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, iż § 11 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane organowi stanowiącemu w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania na podstawie i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego.

W niniejszej sprawie, w wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 2 listopada 2023 r. znak: ZKGZL. 0711.10.2023 podniesiono, że zakwestionowane regulacje § 5 ust. 1 uchwały i § 6 ust. 2 uchwały oraz załącznik nr 1 do uchwały - w ocenie Związku *nie wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz mają charakter pomocniczy - w celu ułatwienia zrozumienia przepisów przez obywateli*. Ponadto w ocenie Związku, *zakwestionowany § 11 uchwały odpowiada prawu, jedynie kwestionowana jest podstawa prawna takiej regulacji*.

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie wpływają na ocenę prawną przedmiotowej uchwały. Jak szczegółowo wskazano w treści niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, zamieszczenie zakwestionowanych postanowień w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/132/2023, 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) Przewodniczący Zgromadzenia Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej
- 2) Zarząd Związku Komunalnego Gmin Ziemi Lubartowskiej