



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 czerwca 2024 r.

Poz. 3167



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.200.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr II/16/24 Rady Gminy Hańsk z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty, niedochodzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Hańsk lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób do tego uprawnionych, w części obejmującej jej § 6 ust. 2 w brzmieniu: „a jeśli wniosek składa osoba fizyczna – oświadczenie, którego wzór stanowi załącznik do uchwały”, § 6 ust. 4 w brzmieniu: „lub oświadczeń” a także załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/16/24 Rady Gminy Hańsk z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty, niedochodzenia należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Hańsk lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób do tego uprawnionych, w części obejmującej jej § 6 ust. 2 w brzmieniu: „a jeśli wniosek składa osoba fizyczna – oświadczenie, którego wzór stanowi załącznik do uchwały”, § 6 ust. 4 w brzmieniu: „lub oświadczeń” a także załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/16/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 maja 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła 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 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 zatem ocenić regulację zawartą w § 6 ust. 2 uchwały w brzmieniu: „*a jeśli wniosek składa osoba fizyczna – oświadczenie, którego wzór stanowi załącznik do uchwały*” oraz załącznik do niniejszej 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 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.

W konsekwencji powyższego konieczne jest również stwierdzenie nieważności § 6 ust. 4 w brzmieniu: „*lub oświadczeń*” uchwały, którego postanowienia dotyczą treści zakwestionowanego § 6 ust. 2 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 21 lutego 2024 r. sygn. akt I SA/Lu 11/24, przyjął, że: „*art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych przewiduje wydanie aktu prawa miejscowego w zakresie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazanie organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg. Nie obejmuje natomiast upoważnienia do określania zakresu stosowania ulg (do czego prowadziłoby egzemplifikowanie przesłanek ustawowych zastosowania ulg), wydawania formularzy oświadczeń majątkowych i nakładania na organ wykonawczy obowiązków sprawozdawczych na organ wykonawczy (...). Uregulowanie wskazanej materii w formie aktu prawa miejscowego podjętego na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych dokonane zostało z przekroczeniem zakresu materii przekazanej do uregulowania jednostce samorządu terytorialnego (...). Stanowi zatem przejaw istotnego naruszenia prawa.”*

Powyższe stanowisko 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 odzwierciedlenie w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Lubelskiego z dnia 3 listopada 2023r., znak: PN-II.4131.400.2023, Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 października 2017 r. znak: LEXS.4131.18.2017.AC oraz Wojewody Opolskiego z dnia 18 stycznia 2011 r. znak: NK.III-LM-0911-2-2/2011.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/16/24, 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Hańsk
- 2) Wójt Gminy Hańsk