



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 lipca 2024 r.

Poz. 3944



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.282.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr V/24/2024 Rady Gminy Abramów z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie szczególnych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Abramów lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu do tego uprawnionego, w części obejmującej:**

- § 7 ust. 2 uchwały,
- część zatytułowaną „Załączniki (niezbędne dokumenty i materiały mające wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie)” w załączniku Nr 1 do uchwały,
- załącznik Nr 2 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 V/24/2024 Rady Gminy Abramów z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie szczególnych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Abramów lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu do tego uprawnionego, w części obejmującej:

- § 7 ust. 2 uchwały,
- część zatytułowaną „Załączniki (niezbędne dokumenty i materiały mające wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie)” w załączniku Nr 1 do uchwały,
- załącznik Nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr V/24/2024 Rady Gminy Abramów została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 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 art. 59 ust. 1 ustawa o finansach publicznych określa zatem przesłanki uzasadniające umarzenie oraz odraczanie albo rozkładanie na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym – a mianowicie ważny interes dłużnika lub interes publiczny.

Należy podkreślić, iż użyte w przywołanym przepisie wyrażenia “ważny interes dłużnika” czy “interes publiczny” są pojęciami nieostryimi, co powoduje, iż ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy. Ocena, czy zachodzą określone w ustawie przesłanki udzielania ulg, dokonywana jest przez organ uprawniony do stosowania ulg na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. Przesłanki te mają bowiem charakter klauzul generalnych. Ich zastosowanie zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego, opartego 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, uściślenia czy rozwijania ustawowych przesłanek będących podstawą do stosowania ulg (por. m. in. 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). Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lutego 2024r., sygn. I SA/Lu 11/24: *„Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (...) może w praktyce prowadzić do zawężenia zakresu zastosowania ulg w stosunku do zakresu wynikającego z ustawy. Stanowi to przekroczenie zakresu upoważnienia do stanowienia prawa miejscowego i jest istotnym naruszeniem prawa”* (por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21).

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 organizacyjnej. 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 dookreślać, 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.

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."

We wzorze wniosku o udzielenie ulgi, określonym w załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały wprowadzono postanowienia określające zakres wymaganych załączników do tego wniosku (część zatytułowana: „Załączniki (niezbędne dokumenty i materiały mające wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie)“):

„1. Zaświadczenie o dochodach – głównego dłużnika oraz wszystkich osób stale z nim zamieszkujących (zaświadczenie wystawione przez pracodawcę, decyzja ZUS/KRUS o wysokości emerytury lub renty, decyzja Powiatowego Urzędu Pracy o wysokości pobieranego zasiłku dla bezrobotnych, decyzja GOPS o przyznaniu zasiłku stałego);

2. Zaświadczenie Powiatowego Urzędu Pracy o posiadaniu statusu osoby bezrobotnej bez prawa do zasiłku;

3. Zaświadczenie o kontynuacji nauki w trybie dziennym – wydane przez szkołę średnią lub wyższą w przypadku osób pełnoletnich uczących się i nieosiągających dochodów;

4. Zaświadczenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o wszelkiej uzyskiwanej pomocy;

5. Oświadczenie majątkowe na druku urzędowym (dostępnym w pokoju nr .....)

6. Dowód osobisty, a w razie jego utraty inny dokument potwierdzający tożsamość;

7. Ostatnie opłacone rachunki za gaz i energię elektryczną (za 6 miesięcy poprzedzające złożenie wniosku);

8. Rachunki za leki stale przyjmowane;

9. Inne”.

Ponadto, w § 7 ust. 2 uchwały postanowiono, że „do wniosku dłużnik zobowiązany jest załączyć oświadczenie o sytuacji majątkowej wg wzoru stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały”, zaś w załączniku Nr 2 do uchwały ustalono wzór oświadczenia majątkowego, zawierający pouczenie o treści „świadomy(a) odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych lub zatajenie prawdy (art. 233 k.k.) oświadczam, że nie jestem w stanie spłacić w ustalonym terminie zobowiązań (...)”.

W ocenie organu nadzoru § 7 ust. 2 uchwały, część załącznika Nr 1 do uchwały zatytułowana „Załączniki (niezbędne dokumenty i materiały mające wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie)” oraz załącznik Nr 2 do uchwały nie mieszczą się w granicach upoważnienia przyznanego Radzie gminy w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ze wskazanych regulacji wynika bowiem, że wniosek osoby fizycznej o udzielenie ulgi w spłacie wierzytelności powinien być złożony wg wzoru stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały i zawierać wymienione w nim dokumenty, w tym oświadczenie majątkowe sporządzone według wzoru określonego w załączniku Nr 2 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 ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe nie przyznaje organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do określenia wykazu dokumentów potwierdzających wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Tym samym brak jest podstaw prawnych do nałożenia obowiązku załączenia dokumentów wymienionych w pkt 1-10 załącznika Nr 2 do uchwały.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r. sygn. akt I GSK 235/21.

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 tryb 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.”*

Dodatkowo należy stwierdzić, że pozbawione podstaw prawnych jest wprowadzenie w załączniku Nr 2 do uchwały klauzuli o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych lub zatajenie prawdy.

Zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.) odpowiedzialność karną ponosi ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę (art. 233 § 1). Warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie (art. 233 § 2 Kodeksu karnego). Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 6 Kodeksu karnego).

Ze wskazanych przepisów wynika, że odpowiedzialności karnej może podlegać - po wypełnieniu przesłanek z art. 233 Kodeksu karnego - wyłącznie osoba składająca zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jak też osoba składająca oświadczenie, o ile przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tymczasem w niniejszej sprawie brak jest takiej podstawy wynikającej z ustawy.

Zatem zamieszczenie we wzorze oświadczenia pouczenia o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych lub zatajenie prawdy w sposób istotny narusza art. 233 § 1 i § 2 w zw. z § 6 Kodeksu karnego.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to wprost w ustawie przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod takim rygorem.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/24/2024 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) Wójt Gminy Abramów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Abramów