



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 31 maja 2024 r.

Poz. 2898

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.228.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXI/541/24 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 24 kwietnia 2024 r.** w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Ryn i jej jednostkom organizacyjnym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczna, a także wskazania organów do tego uprawnionych **w części dotyczącej § 4 ust. 2 oraz § 6 ust. 2 w zakresie sformułowania: „... Do wniosku należy dołączyć:**

- 1) Osoby fizyczne obowiązane są dołączyć do wniosku dokumenty potwierdzające wysokość dochodów wszystkich osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe za okres 3 miesięcy, poprzedzających datę złożenia wniosku (tj. zaświadczenie z zakładu pracy, zaświadczenie Powiatowego Urzędu Pracy o pobieranym zasiłku dla bezrobotnych, potwierdzenie pobierania renty lub emerytury, zaświadczenie z MGOPS o wysokości pobieranego zasiłku), roczną deklarację w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych - PIT potwierdzoną przez Urząd Skarbowy, zaświadczenie lekarskie oraz inne dokumenty potwierdzające okoliczności zawarte we wniosku.
- 2) Osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej obowiązane są dołączyć do wniosku następujące dokumenty:
 - a) sprawozdanie finansowe za ostatni okres sprawozdawczy,
 - b) oświadczenie o stanie zobowiązań wobec Urzędu Skarbowego i ZUS,
 - c) inne dokumenty potwierdzające okoliczności zawarte we wniosku. W przypadku stwierdzenia, że załączone do wniosku dokumenty nie potwierdzają okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi, wzywa się dłużnika do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Nieuzupełnienie przez dłużnika w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 1-3 i art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, z późn. zm.), określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Ryn i jej jednostkom organizacyjnym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazała organy do tego uprawnione.

Zdaniem organu nadzoru, ww. uchwała w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie przedmiotowej oceny podkreślić należy, iż w orzecznictwie sądowym, jak też orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje się na konieczność ścisłej interpretacji przepisów kompetencyjnych, upoważniających do stanowienia prawa. Trybunał Konstytucyjny sformułował w tym zakresie szereg zasad, których należy przestrzegać tworząc akty normatywne rangi podustawowej. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy rada musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu.

Materialną podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej w części uchwały, stanowi przepis art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, upoważniony został do określenia 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 wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg.

W myśl art. 59 ust. 1 ww. ustawy, należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 (czyli jednostkom budżetowym, samorządowym zakładom budżetowym, państwowym i samorządowym instytucjom kultury) mogą być umarzone, 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.

Oznacza to, że organ uchwałodawczy w granicach przyznanych mu kompetencji może uregulować takie zagadnienia jak, np. ilość rat, na które należności mogą być rozkładane, długość terminów odraczania należności, reguły formalnoprawne udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, przy ich dostosowaniu do uwarunkowań organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 18/14, z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 193/22).

Dodać ponadto trzeba, że stosownie do art. 59a ustawy o finansach publicznych, 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.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż z powyższego wynika, że cytowany powyżej przepis - art. 59a, w odróżnieniu od dyspozycji normy art. 59 ustawy o finansach publicznych, nie pozwala radzie na kształtowanie zasad w zakresie niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym. Tym samym, organ stanowiący nie może określać jakiegokolwiek przesłanek, czy też zachowań powiązanych z zaniechaniem ich dochodzenia.

W świetle powyższego za niedopuszczalny uznać zatem trzeba przepis § 4 ust. 2 uchwały Nr LXXI/541/24, stanowiący, że należności o których mowa w ust. 1 liczy się w okresie rocznym. Na ostatni dzień kończący rok, niedochodzone należności których egzekucja z przyczyn formalnych lub ekonomicznych może okazać się bezskuteczna, należy odpisać z urzędu na koncie osoby zobowiązanej.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Rynie przedmiotową normę uchwaliła bez podstawy prawnej, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP i w sposób istotny narusza prawo.

Wskazać również trzeba, że zagadnienia związane z dokonywaniem odpisów należności reguluje ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r., poz.120, z późn. zm.). Organ stanowiący gminy nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może

prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

Wylimowany z obrotu prawnego musi być także w części § 6 ust. 2 uchwały, gdyż przepis ten w sposób bezprawny zakłada również, że: „... do wniosku należy dołączyć:

- 1) Osoby fizyczne obowiązane są dołączyć do wniosku dokumenty potwierdzające wysokość dochodów wszystkich osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe za okres 3 miesięcy, poprzedzających datę złożenia wniosku (tj. zaświadczenie z zakładu pracy, zaświadczenie Powiatowego Urzędu Pracy o pobieranym zasiłku dla bezrobotnych, potwierdzenie pobierania renty lub emerytury, zaświadczenie z MGOPS o wysokości pobieranego zasiłku), roczną deklarację w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych - PIT potwierdzoną przez Urząd Skarbowy, zaświadczenie lekarskie oraz inne dokumenty potwierdzające okoliczności zawarte we wniosku.
- 2) Osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej obowiązane są dołączyć do wniosku następujące dokumenty:
 - a) sprawozdanie finansowe za ostatni okres sprawozdawczy,
 - b) oświadczenie o stanie zobowiązań wobec Urzędu Skarbowego i ZUS,
 - c) inne dokumenty potwierdzające okoliczności zawarte we wniosku. W przypadku stwierdzenia, że załączone do wniosku dokumenty nie potwierdzają okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi, wzywa się dłużnika do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Nieuzupełnienie przez dłużnika w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia”.

Cytowany powyżej art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych daje radzie uprawnienie do określenia zasad umarzania należności cywilnoprawnych, odraczania płatności tych należności oraz rozkładania ich raty.

Użyty w tym przepisie termin „zasady” - zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN (wydanie internetowe: <https://sjp.pwn.pl>) rozumiany jest jako: „prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo”, „norma postępowania”, „ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach”, „podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś”.

Z kolei zasady w ujęciu języka prawnego wyrażają z reguły wartości, które prawodawca uważa za szczególnie doniosłe i co do których chce, by były respektowane przy realizowaniu określonej instytucji prawnej, tu: w procesie umarzania danego rodzaju należności.

Zdaniem organu nadzoru, uprawnienie do kształtowania ww. zasad nie daje podstaw do nałożenia obowiązku udokumentowania przesłanek pozwalających na umorzenie należności cywilnoprawnych. Z orzecznictwa sądownoadministracyjnego również wynika m.in., że ustawodawca nie przewidział możliwości określenia dokumentów, które potwierdzają wystąpienie okoliczności wymienionych np. w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który jest podstawą do umorzenia należności całości (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21).

Dodać też trzeba, że w oparciu o art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie można również regulować czynności związanych z uzupełnieniem wniosku jego braków i definiować konsekwencji ich niezrealizowania. Regulacja § 6 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały dotycząca wzywania do uzupełnienia wniosku oraz konsekwencji jego nieuzupełnienia określa model postępowania w przedmiocie umorzenia należności. Ww. przepisami wyznaczono więc procedurę rozpatrywania określonych spraw, co nie mieści się w pojęciu zasad, gdyż faktycznie wyznaczono w tym przypadku tryb postępowania (patrz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U 2/00, OTK 2000/8/296, Dz.U. z 2000/110/1178).

Pojęcie „tryb” w języku polskim rozumiane jest m.in., jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób, system” („Słownik Języka Polskiego”, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1983, t. III, s. 540) i nie może być rozumiane w sposób tożsamy z pojęciem „zasady”.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski