



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 6722

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.195.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 lipca 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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr III/31/2024 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Września lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Miejska we Wrześni podjęła uchwałę nr III/31/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Września lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 59 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 lipca 2024 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska we Wrześni ustanowiła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), 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 zgodnie 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 powszechnie przyjętej zasady, do wydania aktu prawa miejscowego musi istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie. Wynika to z treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), który stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych

gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), zwanej dalej "ustawą", "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".

Jak stanowi art. 59 ust. 2 ustawy, "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". Jednocześnie zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy, "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".

W § 4 ust. 1 uchwały Rada Miejska we Wrześni uchwaliła, że: "W przypadku zaistnienia ważnego interesu dłużnika umorzenie może nastąpić wyłącznie na wniosek dłużnika, w drodze umowy cywilnoprawnej". Natomiast w § 5 ust. 1 uchwały uregulowano, iż: "W przypadku zaistnienia ważnego interesu dłużnika organ uprawniony może na wniosek dłużnika odroczyć termin zapłaty całości lub części należności bądź rozłożyć płatność całej należności lub jej części na raty – w takiej sytuacji § 4 stosuje się odpowiednio".

W ocenie organ nadzoru przyjęte przez Radę Miejską we Wrześni w § 4 ust. 1 oraz w § 5 ust. 1 uchwały przesłanki udzielania na wniosek ulg w spłacie należności cywilnoprawnych zostały ustalone z istotną modyfikacją upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 1 ustawy. Należy wskazać, iż Rada Miejska we Wrześni uzależniła możliwość przyznania wskazanych ulg w spłacie należności tylko i wyłącznie od istnienia "ważnego interesu dłużnika". Tymczasem zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika, ale także gdy zachodzi interes publiczny należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty. Podkreślenia wymaga, iż pojęcia "ważnego interesu dłużnika" oraz "interesu publicznego" (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) są terminami nieostrymi, które mają charakter klauzul generalnych. Oznacza to, że ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie takich przesłanek zostało więc pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Zatem rada nie może w żaden sposób określać i modyfikować przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA, wskazał, że: "[...] wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.f.p. wymienione są przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych i treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 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)".

Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 18 maja 2023 r., II SA/Go 190/23, CBOSA, podkreślił, iż: "W orzecznictwie wskazuje się, że ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, iż organ uchwałodawczy 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. 1 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg".

W ocenie organu nadzoru określenie w § 4 ust. 1 oraz w § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały nie wszystkich przesłanek ustawowych z art. 59 ust. 1 ustawy do zastosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, tj. wskazanie tylko ważnego interesu dłużnika, bez wskazania interesu publicznego, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru stwierdza także, iż w § 2 pkt 7 uchwały Rada Miejska we Wrześni zdefiniowała ustawowe pojęcie: "ważnego interesu dłużnika". Przyjęta przez radę regulacja § 2 pkt 7 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 ustawy, bowiem nie mieści się ona w pojęciu zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska we Wrześni nie miała upoważnienia ustawowego, aby określać i uściślać przesłanki unormowane w art. 59 ust. 1 ustawy. Wobec powyższego należy także uznać, że § 2 pkt 7 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 1 i 2 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 23 kwietnia 2024 r., III SA/GI 1078/23, CBOSA, podzielił stanowisko iż: "Dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie należy ocenić jako sprzeczne z prawem i naruszające powszechnie obowiązujący porządek prawny. Takie działanie oznacza bowiem modyfikację przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 Miejska we Wrześni

Burmistrz Miasta i Gminy Września