



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 sierpnia 2024 r.

Poz. 7079

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.219.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 sierpnia 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:

– § 2 pkt 8,

– § 5 ust. 1 pkt od 1 do 3 oraz pkt 4 w zakresie wyrazu "innych",

– załącznika Nr 1 w zakresie zwrotu "Zgodnie z art. 233 § 1 kodeksu karnego - kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3" oraz zwrotu "Oświadczam, że zapoznałem się z treścią, powołanego na stronie 1, art. 233 § 1 kodeksu karnego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania",

– załącznika Nr 2 w zakresie zwrotu "Zgodnie z art. 233 § 1 kodeksu karnego - kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3"

uchwały nr V/44/2024 Rady Gminy Łubowo z dnia 23 lipca 2024 r. w sprawie określania szczegółowych zasad i trybu umarzania albo odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Łubowo lub jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania tych ulg - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 lipca 2024 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr V/44/2024 w sprawie określania szczegółowych zasad i trybu umarzania albo odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Łubowo lub jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania tych ulg.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U z 2024 r., poz. 609) w związku z art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 lipca 2024 r.

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

Przepis 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”, stanowi, że: „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 umarżane, 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 myśl 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”. Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w 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”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada Gminy Łubowo postanowiła: "Ulg w spłacie należności pieniężnych można udzielać na wniosek dłużnika, w przypadku, gdy: 1) dłużnik a. osoba fizyczna, osoba fizyczna prowadząca własną działalność gospodarczą zwana przedsiębiorcą znajduje się w trudnej sytuacji finansowej i materialnej b. dłużnik - osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uwzględniając osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej 2) należność pieniężna nie została zaspokojona w toku zakończonego postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego lub sąd odrzucił wniosek o ogłoszenie upadłości w związku z brakiem wystarczających środków na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, 3) w wyniku czynności egzekucyjnych, dłużnik - osoba fizyczna lub osoby pozostające na jego utrzymaniu byłoby pozbawieni niezbędnych środków utrzymania, 4) w innych przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym".

W ocenie organ nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Łubowo w § 5 ust. 1 uchwały przesłanki udzielania na wniosek ulg w spłacie należności pieniężnych zostały ustalone z istotną modyfikacją upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 1 ustawy. Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika, ale także gdy zachodzi interes publiczny należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarżane, 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 nieostryimi, 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 odraczaniu 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, z wyżej wymienionych względów, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 1-3 oraz pkt 4 w zakresie wyrazu "innych" przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru stwierdza także, iż w § 2 pkt 8 uchwały Rada Gminy Łubowo zdefiniowała ustawowe pojęcie "ważnego interesu dłużnika". W treści ww. przyjęta rada przyjęła, iż ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o „ważnym interesie dłużnika - rozumie się przez to względy społeczne lub sytuację finansową, majątkową, gospodarczą dłużnika, w której zapłata należności pieniężnej lub jej części mogłaby zagrozić dalszej egzystencji dłużnika, a w przypadku osoby fizycznej również osób pozostających na jej utrzymaniu”. Przyjęta przez radę ww. regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 ustawy, bowiem nie mieści się ona w pojęciu zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie ustawy posługuje się określeniem „ważny interesu dłużnika” (por. art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1.), przy czym go nie definiuje. W świetle § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), prawodawca miejscowy w opisanej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia takim pojęciom bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., I SA/Gl 484/18). Przyjąć zatem należy, że pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) z woli samego ustawodawcy są terminami nieostryimi, które mają charakter klauzul generalnych. Ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie tych przesłanek zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Rada gminy nie może w żaden sposób określać i uściślać ustawowych przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 pkt 8 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy.

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 zatem 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. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W załącznikach nr 1 oraz nr 2 do przedmiotowej uchwały, stanowiących oświadczenia o sytuacji finansowej i majątkowej, Rada Gminy Łubowo zawarła zapisy pouczające o treści art. 233 § 1 Kodeksu karnego o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Powyższe zapisy w ocenie organu

nadzoru stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 59 u.f.p. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 59 ust. 2 nie obejmuje bowiem upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności karnej. W pojęciu zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.f.p., warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg nie mieści się regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych ulg. Zdaniem organu nadzoru art. 59 ust. 2 u.f.p. nie uprawnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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 Gminy Łubowo

Wójt Gminy Łubowo