



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 8620

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.336.2024.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1456)

#### orzekam

nieważność uchwały nr V/39/2024 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 25 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu i Gminie Buk, jej jednostkom organizacyjnym oraz samorządowym instytucjom kultury, warunków dopuszczalności udzielania pomocy publicznej oraz wskazania podmiotów do tego uprawnionych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 25 września 2024 r. Rada Miasta i Gminy Buk podjęła uchwałę nr V/39/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu i Gminie Buk, jej jednostkom organizacyjnym oraz samorządowym instytucjom kultury, warunków dopuszczalności udzielania pomocy publicznej oraz wskazania podmiotów do tego uprawnionych, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), art. 59 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 59a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 września 2024 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta i Gminy Buk ustanowiła szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazała podmioty uprawnione do udzielania tych ulg.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530) dalej jako: "u.f.p.", 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 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. Stosownie do art. 59 ust. 2 u.f.p.: "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". Z brzmienia art. 59 ust. 3 u.f.p. wynika, że 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 u.f.p.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 u.f.p. 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.), dalej jako: "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP 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, CBOSA). 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.

Mocą § 4 ust. 1 uchwały rada postanowiła: "W przypadku zaistnienia ważnego interesu dłużnika umorzenie może nastąpić wyłącznie na wniosek dłużnika, w drodze umowy cywilno-prawnej". W § 5 ust. 1 uchwały uregulowano: "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 organu nadzoru przyjęte przez Radę Miasta i Gminy Buk w § 4 ust. 1 oraz w § 5 ust. 1 uchwały przesłanki udzielania na wniosek dłużnika ulg w spłacie należności cywilnoprawnych zostały uregulowane z istotnym naruszeniem prawa, tj. modyfikacją upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 u.f.p. w zw. z art. 59 ust. 1 u.f.p. Przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały określone w art. 59 ust. 1 u.f.p., z którego jasno wynika, że należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym 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. Tymczasem Rada Miasta i Gminy Buk, uzależniła możliwość przyznania wskazanych wyżej ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny tylko i wyłącznie od zaistnienia "ważnego interesu dłużnika". Z art. 59 ust. 3 u.f.p. wynika możliwość postanowienia przez radę zastosowania z urzędu ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.f.p., w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 u.f.p., co rada uczyniła w § 3 uchwały. Katalog przesłanek wskazanych w art. 56 ust. 1 u.f.p. nie jest w pełni zbieżny z katalogiem przesłanek określonych w art. 59 ust. 1 u.f.p. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do jakiegokolwiek modyfikacji przesłanek, zarówno tych wynikających z art. 59 ust. 1 u.f.p., jak również tych określonych w art. 56 ust. 1 u.f.p.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 18 maja 2023 r., II SA/Go 190/23, (CBOSA): "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. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg. Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. tymi przesłankami są «ważny interes dłużnika» lub «interes publiczny»".

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że rada nie miała kompetencji do tego, aby w odniesieniu do umorzenia należności, rozkładania ich na raty oraz odraczania terminu płatności zawęzić katalog przesłanek określonych ustawowo wyłącznie do "ważnego interesu dłużnika".

Organ nadzoru stwierdza także, iż w § 2 pkt 7 uchwały Rada Miasta i Gminy Buk zdefiniowała ustawowe pojęcie "ważnego interesu dłużnika". Z treści wskazanego przepisu wynika, że przez ważny interes dłużnika należy rozumieć w szczególności sytuacje nadzwyczajne i przypadki losowe, w wyniku których dłużnik nie jest w stanie uregulować należności, a także trudną sytuację ekonomiczną. Przyjęta przez radę regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 2 u.f.p., bowiem nie mieści się

ona w pojęciu zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie u.f.p. posługuje się określeniem "ważny interes dłużnika" (por. art. 57 pkt 1 u.f.p., art. 59 ust. 1 u.f.p.), 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 u.f.p. takie prawo nie zostało przyznane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., I SA/GI 484/18, CBOSA). Przyjąć zatem należy, że pojęcia "ważnego interesu dłużnika" oraz "interesu publicznego" (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 u.f.p.) z woli samego ustawodawcy są terminami nieostrymi, 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 u.f.p.

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 Miasta i Gminy Buk

Burmistrz Miasta i Gminy Buk