



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.89.2022

Kielce, dnia 14-07-2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Sadowie nr XLVI/253/2022 z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie *określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadającym gminie Sadowie lub jednostkom podległym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych* w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sadowie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) - dalej jako u.f.p., podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przypadającym gminie Sadowie lub jednostkom podległym, określając także warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 29 czerwca 2022 r. W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że powyższy akt prawa miejscowego podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wojewoda Świętokrzyski przesłał do rady gminy zawiadomienie z dnia 6 czerwca 2022 r., znak PNK.I.4130.89.2022 o wszczęciu postępowania nadzorczego. Rada Gminy Sadowie przedstawiła swoje stanowisko w zakreślonym przez organ nadzoru terminie i odniosła się do w/w pisma Wojewody.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, wskazane poniżej przepisy uchwały, zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W § 10 i 11 nadzorowanej uchwały określono ulgi w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym wobec dłużników prowadzących działalność gospodarczą, które stanowią pomoc publiczną i są udzielane jako pomoc de minimis. Przedmiotowa uchwała stanowi

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

zatem projekt pomocowy przewidujący udzielenie pomocy de minimis albo pomocy de minimis w rolnictwie. Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. 2021 r. poz. 743 ze zm.): *„Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”*. Zgłoszenie Prezesowi UOKiK projektu programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, jest warunkiem sine qua non dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały. Warunkiem ważności uchwały jest bowiem nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, które wyznacza granice przyjmowanej regulacji, ale i uchwalenie jej w określonym przepisami trybie. Obowiązek przedłożenia projektów uchwał przewidujących udzielenie pomocy de minimis Prezesowi UOKiK stanowi obligatoryjny element procedury podejmowania uchwał w przedmiotowym zakresie. Zaniechanie to de facto pozbawia właściwy organ możliwości korzystania z przysługującej mu ustawowo kompetencji do wyrażania zastrzeżeń na etapie procedowania projektu programu pomocowego, a w konsekwencji może nawet prowadzić do przyjęcia wadliwego merytorycznie aktu ustanawiającego program (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lutego 2011 r. o sygn. akt I SA/Go 129/10 oraz wyrok WSA Poznań z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. I SA/Po 128/21). Przewodniczący Rady Gminy poinformował natomiast organ nadzoru w ramach złożonych wyjaśnień, że projekt uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Niedotrzymanie zatem ustawowo przewidzianej procedury podjęcia uchwały, stanowiącej program pomocowy przewidujący udzielenie pomocy de minimis, narusza w sposób istotny przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości. Warunkiem ważności, czy też legalności uchwały, jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.

Ponadto nadzorowany akt modyfikuje oraz wykracza poza delegację ustawową w zakresie szeregu postanowień zawartych w akcie, mającym charakter prawa miejscowego. W § 2 pkt 7 uchwały zdefiniowano pojęcie „ważnego interesu podatnika”, natomiast organ uchwałodawczy gminy nie dysponował uprawnieniem do zdefiniowania wskazanego w uchwale pojęcia. Taka regulacja wykracza poza delegację z art. 59 ust. 1 u.f.p. Treść § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), stanowi iż: *„w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.”* Wyrażenia „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” są pojęciami nieostrymi, co powoduje, że ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy. Ocena, czy taki interes zachodzi, dokonywana jest przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzany materiał dowodowy. Przesłanki te mają bowiem charakter klauzul generalnych. Ich zastosowanie zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego, opartym na rozważeniu okoliczności (stanu faktycznego) w każdym indywidualnym przypadku. Skoro ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił w art. 59

ust. 1 ustawy o finansach publicznych katalog przesłanek warunkujących umorzenie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, to należy stwierdzić, że sytuacje wskazane w tym przepisie są już unormowane i nie mogą być regulowane ponownie przez prawodawcę lokalnego (por. wyrok WSA w Krakowie z 16.12.2014 r., I SA/Kr 990/14).

Z kolei w § 6 ust. 1 zdanie pierwsze nadzorowanej uchwały, określono iż ulgi w spłacie należności udzielane są w formie zarządzenia przez podmioty wskazane w § 4 ust.1, tj. wójta gminy oraz kierownika gminnej jednostki organizacyjnej w zakresie spraw podlegających ich właściwości. Z uwagi na okoliczności, iż ulgi w spłacie dotyczą należności o charakterze cywilnoprawnym, wójt ani kierownik gminnej jednostki nie ma umocowania do podjęcia jakiegokolwiek aktu administracyjnego, w tym przypadku jak postanowiono zarządzenia, w przedmiocie umorzenia zaległości cywilnoprawnych wynikających z czynności cywilnoprawnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym. W zakresie sposobu udzielania ulg z uwagi na cywilnoprawny charakter należności, zastosowanie znajdują wyłącznie reguły przewidziane w przepisach prawa cywilnego, a zatem umorzenie należności, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego (np. w formie ugody bądź jednostronnego oświadczenia woli organu wykonawczego) – vide: postanowienie WSA Gliwice z dnia 04.11.2019 r., I SAB/Gl 23/19. W tym kontekście, również zdefiniowanie w §2 pkt 8 nadzorowanej uchwały pojęcia „jednostronnego oświadczenia woli”, jako oświadczenia wyrażonego przez organ w drodze zarządzenia jest niewłaściwie zdefiniowane, bowiem udzielenie ulgi w spłacie należności cywilnoprawnej nie może przybierać formy aktu władczego organu administracyjnego bowiem dotyczy sfery stosunków cywilnoprawnych.

Ponadto w § 9 ust. 1 uchwały, określono przesłanki umarzania należności z urzędu z dokonaniem istotnej modyfikacji przepisu. Mianowicie art. 59 ust. 3 u.f.p. stanowi, iż 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. Lokalny prawodawca pominął wskazaną w art. 56 ust 1 pkt 4 u.f.p. przesłankę w postaci likwidacji jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oraz wprowadził obok wskazanego przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 pkt 5 u.f.p. kryterium interesu publicznego, dodatkowe kryterium „ważny interes dłużnika” (§ 9 ust. 1 pkt 4 uchwały). Organ stanowiący może postanowić o stosowaniu z urzędu ulg tylko w przypadkach ściśle wymienionych w art. 56 ust. 1 ww. ustawy, dlatego też za bezpodstawne i modyfikujące przepis wskazanej ustawy należy uznać rozwiązanie przyjęte w uchwale, które dopuszcza możliwość stosowania ulg z urzędu w oparciu o przesłanki określone przez radę z pominięciem i zmianą obowiązujących w tym zakresie regulacji ustawowych. Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, by miał aktem prawa miejscowego w jakikolwiek sposób określać, uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania tych ulg. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, bez możliwości dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych (por. wyrok NSA z dnia 24.09.2021 r., sygn. I GSK 235/21).

Dodatkowo w § 9 ust. 2 pkt 3 uchwały, lokalny prawodawca uzależnił udzielenie ulgi w spłacie należności od uprzedniego uzyskania przez wójta gminy zgody rady gminy, jeżeli kwota

należności przekracza 40 000 zł. W przepisie art. 59 ust. 2 ww. ustawy nie zawarto upoważnienia dla rady gminy, ani innego podmiotu do wydawania zgody na umorzenie należności w drodze indywidualnej uchwały. Do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności uprawniony jest organ wykonawczy. W konsekwencji Rada Gminy, nie posiadając uprawnień do wyrażenia zgody w indywidualnym przypadku umorzenia należności, przyznała sobie zapisem § 9 ust. 2 pkt 3 kompetencje w tym zakresie wbrew zasadom udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Analogiczne stanowisko zaprezentowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. I SA/Op 359/15.

W art. 59 ust. 2 u.f.p. nie pozostawiono organowi żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie, lecz nałożono obowiązek wydania przepisów normujących materię nim objętą. Zatem charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie ww. przepisu przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii, w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 722/17). Z kolei jak wskazał NSA w wyroku z dnia 24.09.2021, sygn. I GSK 235/21, delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych upoważnia organ uchwałodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwałodawczy musi uwzględniać treść normy upoważniającej. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, bez możliwości dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Rada gminy może zatem w granicach przyznanych jej kompetencji 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.

Wskazane powyżej naruszenia prawa mają istotny charakter. W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Rafał Nowak
Wicewojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1949337.5180214.6488868
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze do uchwały
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.89.2022
Data dokumentu	14.07.2022 14:24:19
Skrót dokumentu	9D137758D6537E8A7F5E8F2126D8E17FCAD 85718
Wersja dokumentu	1.6
Data podpisu	14.07.2022
Podpisane przez	Rafał Miłosz Nowak Wicewojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
	EZD 3.108.75.75.
Data wydruku:	15.07.2022 09:26:18
Autor wydruku:	Furmańska Dorota