



Poznań, 22 lipca 2024

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.203.2024.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 § 3 pkt 1 w zakresie zwrotu: „, z którego można skutecznie dochodzić należności w postępowaniu egzekucyjnym” oraz § 5 ust. 1 w zakresie wyrazów: „uzasadnionym” i „względami społecznymi lub gospodarczymi” uchwały nr 26/III/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Czerwonak i jej jednostkom organizacyjnym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 26/III/2024 w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Czerwonak i jej jednostkom organizacyjnym, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), art. 59 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 59a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 czerwca 2024 r.

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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 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”. 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 treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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 zw. 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.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W § 3 pkt 1 uchwały Rada Gminy Czerwonak postanowiła, że należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być z urzędu umorzone w całości, jeżeli „osoba fizyczna zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku, z którego można skutecznie dochodzić należności w postępowaniu egzekucyjnym lub pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza 6.000,00 zł (słownie: sześćtysięczylotych 00/100)”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie określenia: „, z którego można skutecznie dochodzić należności w postępowaniu egzekucyjnym”, w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 59 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Z art. 59 ust. 3 ustawy jednoznacznie 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 (por. wyrok NSA z 25 maja 2021 r., I GSK 1760/18; CBOSA). Przepis art. 56 ust. 1 ustawy stanowi, że: „Należności, o których mowa w art. 55, mogą być z urzędu umarzane w całości, jeżeli: 1) osoba fizyczna - zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6000 zł; 2) osoba prawna - została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie; 3) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne; 4) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji; 5) zachodzi interes publiczny”. Realizując normę kompetencyjną z art. 59 ust. 3 ustawy, organ stanowiący gminy jest związany przepisem art. 56 ust. 1 ustawy i nie może dokonywać modyfikacji przesłanek stosowania ulg z urzędu wskazanych przez ustawodawcę.

Porównując treść pkt 1-5 w § 3 uchwały, tworzących katalog okoliczności, których wystąpienie uprawnia do zastosowania ulgi z urzędu, z ustawowym katalogiem tych okoliczności wskazanym w pkt 1-5 w art. 56 ust. 1 ustawy, stwierdzić należy, że Rada Gminy Czerwonak dokonała modyfikacji przesłanki umorzenia, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że w przypadku zmarłej osoby fizycznej, jedną z przesłanek umorzenia należności z urzędu jest niepozostawienie „żadnego majątku”, podczas gdy w uchwale dodano określenie: „, z którego można skutecznie dochodzić należności w postępowaniu egzekucyjnym”, do czego rada nie była upoważniona.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 pkt 1 uchwały w zakresie wadliwego zwrotu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Z kolei działając na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy, rada w § 5 ust. 1 uchwały postanowiła: „Dłużnik w przypadkach uzasadnionych jego ważnym interesem, uzasadnionym interesem publicznym, względami społecznymi lub gospodarczymi może zwrócić się z wnioskiem o udzielenie ulgi [...]”. Zdaniem organu nadzoru, przytoczony przepis uchwały, w zakresie, w jakim dookreśla ustawowe przesłanki stosowania ulg, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy, naruszając te przepisy w stopniu istotnym.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy, omawiane ulgi mogą być stosowane „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym”.

Należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie ustawy posługuje się określeniami: „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” (por. art. 56 ust. 1 pkt 5, art. 57 pkt 1, art. 59 ust. 1), przy czym ich 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/GI 484/18; CBOSA). 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 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 ustawy, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 235/21 (CBOSA): „[...] 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. u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg [...]”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 uchwały, w zakresie wyrazów: „uzasadnionym” i „względami społecznymi lub gospodarczymi”, jako istotnie naruszających normę kompetencyjną wynikającą z art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy. Tym samym w obrocie prawnym pozostanie przepis o treści: „Dłużnik w przypadkach uzasadnionych jego ważnym interesem, interesem publicznym, może zwrócić się z wnioskiem o udzielenie ulgi [...]”, niebudzący zastrzeżeń w świetle omawianych norm ustawowych.

W tym stanie rzeczy, 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 Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117