



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 października 2017 r.

LEX-S.4131.18.2017.AC

Rada Miejska

w Łochowie

Al. Pokoju 75

07 – 130 Łochów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/338/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 27 września 2017 r. w sprawie *szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2017 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła uchwałę Nr XLIX/338/2017 w sprawie *szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej.* W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875), art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) oraz § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.). Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 października 2017 r.

W dniu 20 października 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miejskiej w Łochowie o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 59 ustawy o finansach publicznych, 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 (ust. 1). 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 (ust.2). 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 (ust. 3).

W § 4 uchwały Rada Miejska w Łochowie postanowiła, że *„ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym mogą zostać udzielone, jeżeli: wystąpią uzasadnione względy społeczne lub gospodarcze (pkt 1), wystąpi uzasadniony interes gminy (pkt 2), ściągnięcie należności pieniężnej zagraża ważnym interesom dłużnika, a w szczególności jego egzystencji (pkt 3).*

Natomiast w § 7 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Łochowie wskazała, że *„na wniosek dłużnika można odroczyć spłatę całości lub części należności albo rozłożyć na raty spłatę całości lub części należności, jeżeli przemawiają za tym trudności płatnicze dłużnika, a interes wierzyciela nie stoi temu na przeszkodzie”*.

Stwierdzić należy, że przytoczone powyżej regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ustawodawca w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określił przesłanki, których zaistnienie umożliwi udzielenie ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym, są nimi „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny”. W tym miejscu należy podkreślić, iż wyrażenia te są pojęciami nieostrymi, co powoduje, iż 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 zgromadzony materiał dowodowy. Przesłanki te mają charakter klauzul generalnych. Ich zastosowanie zostało pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego, opartym na rozważeniu okoliczności (stanu faktycznego) w każdym indywidualnym przypadku. Należy więc stwierdzić, że to wyłącznie w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wymienione są przesłanki, kiedy można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odroczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostce podległej. Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 tej 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. Tymczasem Rada Miejska w Łochowie poprzez użycie w treści § 4 i § 7 ust. 1 uchwały takich zwrotów jak „uzasadnione względy społeczne lub gospodarcze”, „uzasadniony interes gminy”, „trudności płatnicze dłużnika” czy też „interes wierzyciela” wprowadziła nowe, ogólnikowe i bliżej nieokreślone przesłanki udzielania ulg. Taki zabieg legislacyjny, ze wskazanych powyżej względów, stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 1, 2 ustawy o finansach publicznych (tak wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/GI 924/12 czy wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. akt I SA/GI 298/13).

Zakwestionowanie treści § 4 uchwały powoduje konieczność eliminacji odwołujących się do ich treści zapisów zawartych w § 5 ust. 4 i § 9 – w brzmieniu „o których mowa w § 4”, w § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały w odniesieniu do „§ 4 pkt 1, 2 i 3”.

Konsekwencją zakwestionowania brzmienia § 7 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Łochowie jest konieczność eliminacji kolejnych ustępów powołanego paragrafu, tj. ust. 2, 3 i 4 jako odnoszących się do przesłanek stosowania ulg wymienionych w § 7 ust. 1 i stanowiących integralną całość oraz zapisu zawartego § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały w odniesieniu do słów „§ 7 ust.1”.

Jako wykraczającą poza ramy upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych należy ponadto ocenić regulację zawartą przez Radę Miejską w Łochowie w § 5 ust. 2 uchwały wskazującą, że wniosek o udzielenie ulgi w spłacie należności winien zawierać

oświadczenie o stanie majątkowym i możliwościach płatniczych stanowiące odpowiednio dla osób fizycznych – załącznik nr 1, dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą bądź dłużnika będącego osobą prawną lub jednostką nieposiadającą osobowości prawnej – załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

Brak jest podstaw prawnych do określania przez Radę Miejską w drodze uchwały wzorów oświadczeń o stanie majątkowym w odniesieniu do podmiotów w nich wskazanych. Z tego powodu należy podkreślić, że § 5 ust. 2 oraz załącznik nr 1 i 2 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie Miejskiej w Łochowie w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania na podstawie i w granicach konkretnego przepisu upoważniającego i uzasadniania jego stwierdzenie nieważności.

W § 9 uchwały Rada Miejska w Łochowie określiła w pkt 1-6 zakres dokumentów i informacji jakie przedsiębiorca wnioskujący o pomoc de minimis jest zobowiązany dołączyć do wniosku.

Należy wskazać, że art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1808, z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. z 2010 r. Nr 53, poz. 311, z późn. zm.) określają jakiego rodzaju zaświadczenia i informacje przedstawia podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. Rada Miejska nie posiada kompetencji do ustanawiania innych, nieznanych ustawie i rozporządzeniu informacji i dokumentów, bądź modyfikowaniu w tym zakresie regulacji ustawowych. Takie działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mieszczą się w upoważnieniu do określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc de minimis, do czego Rada Miejska w Łochowie została upoważniona w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W tym miejscu organ nadzoru szczególnie chciałby podkreślić, iż modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (*por.* także wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

W § 3 uchwały Rada Miejska w Łochowie wskazała, że „*osobami uprawnionymi do udzielania ulg są: 1) Burmistrz Łochowa; 2) Zastępca Burmistrza Łochowa; 3) Upoważnieni przez Burmistrza Łochowa Dyrektorzy/Kierownicy jednostek organizacyjnych w odniesieniu do należności przypadających tej jednostce*”. Z kolei w § 11 i 12 uchwały postanowiła, że „*Dyrektorzy/Kierownicy jednostek organizacyjnych przedstawiają Burmistrzowi Łochowa informacje dotyczące udzielonych ulg w spłacie należności pieniężnych według stanu na dzień 30 czerwca oraz 31 grudnia każdego roku kalendarzowego, w terminie 10 dni po upływie terminu, za jaki sporządzono informacje*” (§ 11). „*Burmistrz Łochowa przedstawia Radzie Miejskiej zbiorcze zestawienie informacji dotyczących zakresu umorzonych, odroczonej i rozłożonej na raty należności pieniężnych, uwzględniając informacje, o których mowa w § 1, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku kalendarzowego w terminie 30 dni po upływie terminu, za jaki sporządzone są informacje*” (§ 12).

W ocenie organu nadzoru § 3 pkt 2 i 3 uchwały w istotny sposób narusza art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W przepisie tym ustawodawca upoważnił Radę Miejską, że m.in. „wskaze organ lub osobę uprawnioną do udzielania ulg”. Należy w tym miejscu podkreślić, że odnosząc się do literalnej wykładni art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ustawodawca posłużył się słowem „organ” lub „osobę” (a więc użył liczby pojedynczej), a nie „organy” lub „osoby” (czyli liczby mnogiej). Za niedopuszczalne należy więc uznać działanie po pierwsze wskazujące trzy różne osoby uprawnione do udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, a po drugie polegające na subdelegowaniu otrzymanej przez Burmistrza kompetencji na Dyrektorów/Kierowników jednostek organizacyjnych w odniesieniu do należności im przypadających (tak wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 230/11).

Jednocześnie podkreślić należy, że wskazane powyżej przepisy § 11 i 12 uchwały nakładające obowiązek przedstawienia informacji dotyczących udzielanych ulg zarówno Dyrektorom/Kierownikom jednostek organizacyjnych jak i Burmistrzowi Łochowa, wykraczają poza upoważnienie określone w art. 59 ust.1-3 ustawy o finansach publicznych. Powołane przepisy ustawy nie stanowią podstawy do regulowania przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek kwestii związanych z nakładaniem obowiązków w zakresie składania informacji związanych z realizacją uchwały. W ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie ulgi w spłacie należności w trybie określonym niniejszą uchwałą jest możliwe, a więc postępowania zmierzającego do umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostki samorządu terytorialnego lub jej jednostek podległych. W zakresie powyższego upoważnienia nie mieszczą się kwestie sporządzania informacji przez organ wykonawczy gminy z udzielonych ulg, czy też nakładania takich obowiązków na gminne jednostki organizacyjne.

Z przepisu art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) wynika, iż uprawnienia do ewentualnego nakładania takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy – zwierzchnika służbowego – w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Natomiast przepis art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902, z późn. zm.) stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Skoro zatem organ wykonawczy gminy jest organem właściwym wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy, to nakładanie w uchwale na gminne jednostki organizacyjne, obowiązków przekładania określonych informacji sprawozdawczych, nie znajduje podstaw prawnych i wkracza w powyższym zakresie bezpośrednio w kompetencje Burmistrza Łochowa (tak wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. akt I SA/Gl 298/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 230/11 oraz z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 111/11).

W związku z powyższym uchwała winna być wyeliminowana z obrotu prawnego jako istotnie naruszająca prawo w wyżej wskazanym zakresie a wielość błędów powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Łochów przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera