

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.39.2024.DDud

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

Rada Miasta Zielona Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXIII.1230.2024 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, w części: § 3 w zakresie zwrotu „, , a w szczególności jeżeli dłużnik ze względu na trudną sytuację finansową nie jest w stanie spłacić należności, a jej wyegzekwowanie może zagrozić jego egzystencji” oraz oświadczenia o treści „Jest mi znana odpowiedzialność karna za podanie nieprawdziwych danych.” zawartego w załączniku do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną w części. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2024 r.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 12 pkt 11 i art. 92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107) i art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Organ nadzoru podkreśla, że delegację do wydania przedmiotowej uchwały stanowi art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) - dalej jako u.f.p. Stosownie do art. 59 ust. 1 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, że 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. u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg. Zgodnie z 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 najczęściej poprzez sformułowanie kolejnych przesłanek, również niemających precyzyjnego charakteru (będzie to z reguły wskazanie na sytuację majątkową, stan finansów, nadzwyczajne zdarzenie skutkujące utratą dochodu itp.). Tym samym zawężona zostanie możliwość zastosowania ulg przez podmiot ich udzielający. Również treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w drodze aktu prawa miejscowego wprowadził dodatkowe kryteria warunkujące możliwość skorzystania z ulgi. Delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 u.f.p. upoważnia organ uchwałodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwałodawczy musi uwzględniać treść normy upoważniającej. Ponadto należy zauważyć, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, bez możliwości dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Rada gminy mogła 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 (wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r., I GSK 235/21, wyroki WSA w Gliwicach z: 10 października 2012 r., I SA/Gl 924/12; 2 kwietnia 2014 r., I SA/Gl 18/14, z 7 kwietnia 2022 r., III SA/Gl 193/22, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 maja 2023 r., II SA/Go 190/23). Ponadto, w ocenie organu nadzoru, użyte w przywołanym przepisie wyrażenia „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny” przez to, że są pojęciami nieostrymi, to 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.

Zgodnie z § 3 badanej uchwały należności mogą być na wniosek dłużnika umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym lub ważnym interesem dłużnika, szczególności

jeżeli dłużnik, ze względu na trudną sytuację finansową nie jest w stanie spłacić należności, a jej wyegzekwowanie może zagrozić jego egzystencji.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta Zielona Góra w § 3 badanej uchwały doprecyzowała (uszczegółowiła) przesłankę „ważnego interesu dłużnika”, co w istocie oznacza zawężenie stosowania tej ustawowej przesłanki udzielenia ulg. Należy uznać, że w § 3 uchwały Rada Miasta Zielona Góra ustanowiła dodatkowe przesłanki udzielenia ulg (trudna sytuacja finansowa dłużnika, wyegzekwowanie należności mogące zagrozić jego egzystencji). W ocenie organu nadzoru taki zabieg legislacyjny, ze wskazanych powyżej względów, stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 1 i ust. 2 u.f.p.

Ponadto we wzorze oświadczenia stanowiącego załącznik do badanej uchwały zamieszczono oświadczenie o treści „Jest mi znana odpowiedzialność karna za podanie nieprawdziwych danych.”. W ocenie organu nadzoru zarówno przepisy ustawy o finansach publicznych, jak ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym nie dają podstaw do wprowadzenia przez organ stanowiący gminy, w akcie prawa miejscowego, zobowiązania do złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia (informacji). Organ nadzoru podkreśla, że ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego w tym zakresie nie można domniemywać. Zgodnie z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, z późn zm.) odpowiedzialność karną ponosi ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Warunkiem odpowiedzialności jest ponadto, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie (art. 233 § 2 Kodeksu karnego). Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 6 Kodeksu karnego). Ze wskazanych przepisów wynika, że odpowiedzialności karnej może podlegać - po wypełnieniu przesłanek z art. 233 Kodeksu karnego - wyłącznie osoba składająca zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jak też osoba składająca oświadczenie, o ile przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Przykładowo art. 8 ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz. 399) wprost wskazuje, że oświadczenie, o którym mowa w ust. 1a [tj. oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne], składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Tymczasem w niniejszej sprawie brak jest takiej podstawy wynikającej z ustawy. Zatem zamieszczenie we wzorze oświadczenia pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia (informacji) w sposób istotny narusza art. 233 § 1 i § 2 w zw. z § 6 Kodeksu karnego.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części wskazanej w sentencji jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli