



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7444

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.719.2019 **WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 31 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/179/19 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 września 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminów spłaty lub rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Mysłowice lub jego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury, wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w: § 2, § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „- po uzyskaniu opinii Zespołu”, § 4 ust. 2, § 12 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2019 r. Rada Miasta Mysłowice przyjęła uchwałę Nr XII/179/19 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminów spłaty lub rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Mysłowice lub jego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury, wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 15 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 18a ust. 1, art. 40 ust. 1, art. 41 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2019 r.

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

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 ustawy 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. Natomiast, jak wynika z ust. 2 i ust. 3 ww. przepisu 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. 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.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru, § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „- po uzyskaniu opinii Zespołu”, § 4 ust. 2, § 12 uchwały są sprzeczne z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały Rada wskazała, że w sprawach umarzania, odraczania terminów spłaty lub rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Mysłowice oraz jego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury - jako "wierzycielom" - wobec osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej właściwi są: *Prezydent Miasta Mysłowice lub Sekretarz Miasta Mysłowice – po uzyskaniu opinii Zespołu - gdy należność jest równa lub niższa niż 50.000 zł, a w ust. 2, że Zespół, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, stanowi działające przy Prezydencie Miasta Mysłowice ciało pełniące funkcje opiniodawcze przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ulg.* Natomiast w § 12 uchwały uregulowano - *Zobowiązuje się Prezydenta Miasta do składania Radzie Miasta Mysłowice kwartalnych informacji o wysokości dokonanych umorzeń oraz udzielonych ulg w formie odroczenia lub rozłożenia na raty, w terminie do 15-go dnia miesiąca następującego po upływie kwartału.* Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały obowiązku tworzenia Zespołu działającego przy Prezydencie Miasta Mysłowice (jako ciało pełniące funkcje opiniodawcze przy rozpatrywaniu wniosków o udzielanie ulg) oraz obowiązku Prezydenta Miasta Mysłowice dotyczącego składania Radzie Miasta Mysłowice kwartalnych informacji o wysokości dokonanych umorzeń oraz udzielonych ulg w formie odroczenia lub rozłożenia na raty, w terminie do 15-go dnia miesiąca następującego po upływie kwartału. Treści powyżej wskazanej regulacji uchwały, nie sposób zaliczyć do szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz do regulacji o stosowaniu z urzędu ulg, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 111/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. akt I SA/GI 298/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru również wskazuje, iż § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. § 2 uchwały wskazano, iż: *„Należnością” jest kwota łącznych należności pieniężnych, o których mowa w § 1 pkt 1, obejmująca należność główną wraz z odsetkami, innymi należnościami ubocznymi oraz kosztami postępowań prowadzonych w związku z dochodzeniem należności; przez odsetki należy rozumieć odsetki za opóźnienie w wysokości ustawowej lub umownej albo ustalone odsetki umowne.* W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie

nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem należności (np. art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy), przy czym jej nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „należności” bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, Rada Miasta Mysłowice, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XII/179/19 Rady Miasta Mysłowice z dnia 26 września 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminów spłaty lub rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Mysłowice lub jego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury, wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak