



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 stycznia 2024 r.

Poz. 370

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1282.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 r.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/519/2023 Rady Gminy w Tworogu z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania, rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Tworóg lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy o finansach publicznych oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 702) w zw. z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1693 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Tworóg przyjęła uchwałę Nr LXIII/519/2023 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania, rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Tworóg lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy o finansach publicznych oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ustawy o finansach publicznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru, w dniu 4 grudnia 2023 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała 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 uprawnioną 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.

Jednocześnie wskazania wymaga, iż zgodnie z przepisem art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „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.” Zgodnie zaś z przepisem art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”.

Wskazania wymaga, że organ nadzoru pismem z dnia 11 grudnia 2023 r. wystąpił do Wójta Gminy Tworóg z wnioskiem o udzielenie informacji, czy organ gminy stosownie do art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgłosił projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Tymczasem, pismem z dnia 13 grudnia 2023 r., znak Fbn.3251.20.2023 powiadomiono organ nadzoru, że projekt uchwały nie został zgłoszony do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz właściwemu ministrowi do spraw rolnictwa. Analizowana uchwała zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego.

Z uwagi na fakt, iż przedmiot unormowań zawartych w uchwale Nr LXIII/519/2023 dotyczy również działań organów uprawnionych do udzielania ulg, w tym ulg stanowiących pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, zachodzi konieczność uprzedniego przesłania jej projektu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa. Zaniechanie ustawowego obowiązku zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz właściwemu ministrowi do spraw rolnictwa powoduje wadliwość proceduralną podjętego aktu skutkującą koniecznością stwierdzenia jego nieważności w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy. Należy podkreślić, że zgłoszenie projektu uchwały do właściwych organów jest obligatoryjnym elementem procedury podjęcia uchwały.

Konkludując, stwierdzić należy, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom, co w rozpatrywanej sprawie nie miało miejsca.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje również potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 472/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w którym stwierdzono, że *Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. (...).*

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż uchwała zwiera inne istotne naruszenia prawa.

Przedmiotowa uchwała w § 3 stanowi, że *Przepisów uchwały nie stosuje się do należności pieniężnych, których zasady i tryb umarzania, odraczania terminów spłaty bądź rozkładania na raty regulują odrębne przepisy.* Powyższa reguła wynika jednak z hierarchii źródeł prawa wskazanej w art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).* Rada Gminy nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do określenia, że akt prawa miejscowego ma pierwszeństwo (bądź nie) przed aktami prawnymi wyższego rzędu. Tym samym wskazanie w uchwale, że nie ma ona zastosowania, w sytuacji, gdy przepisy odrębne regulują umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty należności, stanowi naruszenie art. 87 Konstytucji RP i wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru zawarte w § 2 pkt 1-5 uchwały definicje pojęć „należności pieniężnej”, „jednostek organizacyjnych”, „dłużniku”, „przedsiębiorcy”, „ulgach w spłacie należności” są sprzeczne z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęć. 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” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej jako „Zasady”. 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 Zasad) – 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 Zasad, 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 o finansach publicznych, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem należności (np. art. 34 ust. 1 pkt 8, art. 59 ust. 1 ustawy), dłużnika (np. art. 56 ust. 2 ustawy) i przedsiębiorcy (np. art. 130 ust. 2 pkt 1 ustawy), ugody (art. 54 a ustawy) przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 Zasad, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu: „należności”, „dłużnik”, „przedsiębiorca” bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast w odniesieniu do pojęcia „ulga” wskazać należy, iż w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stwierdza się, że organ uchwałodawczy określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. W ust. 1 wspomnianego art. 59 ustawy wymienia się natomiast: umarzanie należności, odraczanie terminów spłaty należności oraz rozkładanie na raty płatności należności. Tym samym przyjęć należy, że owe formy stanowią zakres przedmiotowy pojęcia „ulga”. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie „ulgi”, to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w kontrolowanej uchwale definicji tego pojęcia.

Należy także zauważyć, że regulacja § 2 pkt 2 uchwały stanowi także powtórzenie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy o finansach publicznych. W art. 59 ust. 1 mowa o *należnościach przypadającym jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy*. Jednostki organizacyjne wymienione w tych przepisach to jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury. Tym samym regulacja § 2 pkt 2 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. LEX nr 2520086).

Reasumując, Rada w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto z § 4 ust. 10 uchwały wynika, że *Jeżeli umorzenie obejmuje część należności pieniężnej, wyznacza się nowy termin zapłaty pozostałej do spłaty części należności oraz poucza się iż niedotrzymanie tego terminu przez dłużnika, skutkuje wymagalnością całej należności pieniężnej w wysokości sprzed umorzenia wraz z należnymi odsetkami od pierwotnego terminu płatności*. Z § 7 ust. 5 uchwały wynika, że *Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości ustalonych rat, pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi ustawowymi odsetkami za zwłokę obliczonymi od pierwotnych terminów płatności wraz z odsetkami, o których mowa w punkcie 4*. Z § 7 ust. 6 uchwały wynika, że *W przypadku odroczenia terminu płatności, jeżeli dłużnik nie spłaci należności w odroczonym terminie lub spłaci należność tylko w części, pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi, ustawowymi odsetkami za zwłokę obliczonymi od pierwotnych terminów płatności wraz z odsetkami, o których mowa w punkcie 4*.

W ocenie organu nadzoru regulacje powyższe dotyczące skutków w zakresie natychmiastowej wymagalności należności lub jej części w sytuacji zaistnienia zwłoki w jej płatności oraz w sytuacji wpłaty należności w niższej wysokości niż wymagana, wykracza poza delegację z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach

publicznych. Z art. 59 ust. 2 ustawy wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi *szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg*, a zatem nie sposób przyjąć, by określenie skutków w zakresie natychmiastowej wykonalności, o których mowa w § 4 ust. 10 i § 7 ust. 5 i 6 uchwały, mieściło się w pojęciu *udzielania ulgi*. Co więcej, skoro powyższa materia dotyczy należności cywilnoprawnych, to w przypadkach wskazanych w § 4 ust. 10 i § 7 ust. 5 i 6 uchwały zastosowanie winny znaleźć odpowiednie przepisy prawa cywilnego, a akt prawa miejscowego nie może w żadnym razie modyfikować przepisów rangi ustawowej. Zaznaczyć należy, że wymienione regulacje obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać określone w akcie udzielenia ulgi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21). W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych regulacje te stanowią wykroczenie poza delegację ustawową.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/519/2023 Rady Gminy w Tworogu z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania, rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Tworóg lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy o finansach publicznych oraz wskazania organu i osób do tego uprawnionych, a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz