



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 3470

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.385.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LX/503/2024 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Gliwickiemu lub jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, w części określonej w:

1) § 4 ust. 1 uchwały w zakresie oznaczenia jednostki redakcyjnej pkt 1: „1)”, oznaczania jednostki redakcyjnej pkt 2: „2)” oraz użytych w § 4 ust. 1 pkt 2 wyrazów: „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika,” jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), dalej jako „ustawa”;

2) § 4 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy;

3) § 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 59 ust. 2 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Powiatu Gliwickiego podjęła uchwałę Nr LX/503/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Gliwickiemu lub jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 59 i art. 59a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 r.

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

Zgodnie z treścią art. 59 ustawy:

*1. 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.*

*2. 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.*

*3. 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.*

*4. Do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się przepisy art. 55-58, z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.*

Należy podkreślić, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, upoważnia radę powiatu do podjęcia uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada przyjęła: *Na pisemny wniosek dłużnika należności mogą być:*

*1) w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym umarzane w całości lub części;*

*2) w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika, terminy spłaty całości lub części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty.*

W ww. przepisie Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji ustawowych przesłanek stosowania ulg, wymienionych w art. 59 ust. 1 ustawy. Tymczasem organ uchwałodawczy nie ma możliwości ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych. Treść upoważnienia z art. 59 ust. 2 ustawy nie przewiduje bowiem kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg wymienione w ust. 1 tego przepisu (por. Majka P. [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, opubl. LEX/el. 2021, art. 59; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 924/12, LEX nr 1247717; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 18/14, opubl. LEX nr 1454752; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/GL 484/18; opubl. LEX nr 2520086; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Go 190/23, opubl. LEX nr 3564098). Przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały określone w art. 59 ust. 1 ustawy, z którego jasno wynika, że należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym 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 przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. A zatem przesłankami udzielenia ww. ulg są: ważny interes dłużnika lub interes publiczny. Jedyną możliwością ingerencji w przesłanki stosowania ulg wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy została przyznana organowi stanowiącemu w art. 59 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *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, co Rada uczyniła w § 3 ust. 1 uchwały*. W pozostałych przypadkach, jak wyżej wskazano, Rada nie ma upoważnienia do jakiegokolwiek modyfikacji przesłanek wymienionych w art. 59 ust. 1 ustawy.

Tymczasem, Rada w § 4 ust. 1 uchwały ograniczyła udzielenie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym wyłącznie do umorzenia tych należności, natomiast udzielenie pozostałych ulg, tj. odroczenie terminu spłaty i rozłożenie płatności na raty, uzależniła od zaistnienia przypadków uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi. Jak wyżej wskazano Rada nie była uprawniona do modyfikowania ustawowych przesłanek udzielania powyższych ulg, określonych w art. 59 ust. 1 ustawy. A zatem Rada wykroczyła poza przyznane jej upoważnienie i w sposób istotny naruszyła art. 59 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdza, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w jej § 4 ust. 1 w zakresie oznaczenia jednostki redakcyjnej pkt 1: „,1)”, oznaczania jednostki redakcyjnej pkt 2: „,2)” oraz użytych w § 4 ust. 1 pkt 2 wyrazów: „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika”. Po stwierdzeniu nieważności tej części uchwały § 4 ust. 1 otrzyma brzmienie: *Na pisemny wniosek dłużnika należności mogą być: w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym umarzone w całości lub części; terminy spłaty całości lub części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty.* A zatem udzielenie wszystkich wskazanych ulg uzależnione będzie od przesłanek wymienionych w art. 59 ust. 1 ustawy.

Uchwała zwiera również inne istotne naruszenia prawa.

W § 4 ust. 3 uchwały wskazano: *Przez dokonanie spłaty uważa się datę faktycznego wpływu na konto jednostki organizacyjnej.* Zauważyć należy, że delegacja z art. 59 ust. 2 ustawy ma charakter zamknięty, zatem organ stanowiący powiatu uprawniony jest do określenia wyłącznie wymienionych w tym przepisie elementów, tj. 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 oraz wskazania organu lub osoby uprawnionych do udzielania tych ulg. Tymczasem, omawiana regulacja nie dotyczy żadnego z wymienionych elementów, a zatem przyjęta została z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 59 ust. 2 ustawy. Określanie, jaka czynność uważana jest za dokonania spłaty nie dotyczy zasad, sposobu ani trybu udzielania ulg. Tym samym § 4 ust. 3 uchwały podjęto z naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy.

W § 7 uchwały Rada przyjęła: *Przepisów uchwały nie stosuje się do należności pieniężnych, których umarzenie, odraczanie terminów spłaty oraz rozkładanie spłaty na raty określają odrębne przepisy.*

Powyższa reguła wynika jednak z hierarchii źródeł prawa wskazanej w art. 87 Konstytucji RP, 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 Powiatu 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 umarzenie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty należności wykracza poza zakres delegacji ustawowej i stanowi naruszenie art. 87 Konstytucji RP w zw. z art. 59 ust. 2 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/503/2024 Rady Powiatu Gliwickiego z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Powiatowi Gliwickiemu lub jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg – we wskazanej na wstępie części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**