



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 maja 2024 r.

Poz. 3836

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.421.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXIV/584/24 Rady Gminy Gorzyce z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Gorzyce lub jej jednostkom organizacyjnym, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270), dalej jako: „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2024 r. Rada Gminy Gorzyce przyjęła uchwałę nr LXIV/584/24 w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Gorzyce lub jej jednostkom organizacyjnym.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 57 i art. 59a ust. 1 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 16 kwietnia 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona 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 zgodnie z przepisem art. 59a ust. 1 i 2 ustawy: 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze

cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do należności powstałych w związku z realizacją:

- 1) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych;
- 2) programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

Należy wskazać, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 i art. 59a ust. 1 ustawy, upoważnia organ stanowiący gminy 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że jej regulacje nie wypełniają prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 1 i 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, § 2 pkt 2, 3, 4 uchwały jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje:

§ 2. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o:

- 2) należnościach – należy przez to rozumieć należność główną, odsetki za zwłokę w zapłacie należności głównej oraz należności uboczne związane z egzekucją należności głównej,*
- 3) uldze – należy przez to rozumieć umorzenie, odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty,*
- 4) jednostkach organizacyjnych – należy przez to rozumieć gminne jednostki budżetowe, zakład budżetowy oraz gminne instytucje kultury.*

W ocenie organu nadzoru, 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). 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. 34 ust. 1 pkt 8, art. 59 ust. 1 ustawy), przy czym go nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu: „należność”, 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.

Odnosnie do pojęcia „jednostek organizacyjnych” wskazać należy, iż z art. 59 ust. 1 ustawy wynika, że znajduje on zastosowanie do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, które przypadają jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, pkt 4 i pkt 13 ustawy. Przyjąć zatem należy, że przez jednostki organizacyjne należy rozumieć: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie wyrażenia „jednostka organizacyjna”, to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w kontrolowanej uchwale definicji legalnej tego pojęcia.

Podobnie należy stwierdzić w przypadku próby zdefiniowania pojęcia „ulga”. Właściwe znaczenie pojęcia „ulga” nadaje art. 59 ust. 2 ustawy, stosownie do którego: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, (...). Z ustępu 1 natomiast wynika, że: 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.* Ponowne definiowanie tego pojęcia w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne.

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).

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy również uznać uregulowanie § 3 uchwały, zgodnie z którym: *Przepisów niniejszej uchwały nie stosuje się do należności, których zasady i tryb umorzenia, odroczenia terminów spłaty lub rozkładania na raty regulują odrębne przepisy.*

Przepis § 3 uchwały zawiera niejasne odesłanie w zakresie wykładni stosowania kwestionowanej uchwały. Rada Gminy odesłała w tym przepisie do bliżej nieokreślonych: przepisów odrębnych – co w ocenie organu nadzoru należy również zakwalifikować jako naruszenie art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP 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). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Akt niższego rzędu nie może rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy czy rozporządzenia. Tym samym nie ma ona prawa decydować o zakresie obowiązywania aktu prawa miejscowego w zależności od obowiązywania – nieokreślonych przepisów odrębnych – te bowiem obowiązują z mocy prawa, nie zaś z mocy kwestionowanej uchwały. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA).

W kontekście powyższych rozważań prawnych za niezgodne z prawem należy uznać również unormowanie § 10 ust. 2 uchwały. Przepisem § 10 uchwały Rada Gminy Gorzyce postanowiła: *§ 10. 1. Należności, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, nie dochodzi się. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do należności, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy.* Należy zauważyć, że zgodnie z art. 59a ustawy: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do należności powstałych w związku z realizacją:

- 1) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- 2) programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3”.

Powyższe wskazuje, że rada gminy na podstawie tego przepisu jest władna jedynie postanowić o niedochodzeniu określonych w tym przepisie należności cywilnoprawnych. Przesądzenie przez Radę Gminy Gorzyce o niestosowaniu przepisu § 10 ust. 1 uchwały wobec należności, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy, jest ponownym uregulowaniem materii uregulowanej uprzednio w drodze ustawy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa, to jest: art. 59a ust. 1 ustawy w związku z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Ponadto za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie § 5 ust. 2 uchwały, stosownie do treści którego: *Umorzenie należności w części może nastąpić na wniosek dłużnika w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika, jak również regulację § 9 ust. 1 i 2 uchwały, zgodnie z którą: § 9.1. W przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika Wójt Gminy lub kierownik jednostki organizacyjnej może odroczyć termin spłaty całości lub części należności albo rozłożyć płatność całości lub części należności na raty biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika oraz uzasadniony interes Gminy. 2. Odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenia płatności na raty może być udzielone na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy licząc od dnia uwzględnienia wniosku. W szczególności uzasadnionych przypadkach okres rozłożenia na raty lub odroczenie terminu płatności może być dłuższy.*

Z przepisu art. 59 ust. 2 ustawy wynika kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg. W art. 59 ust. 2 ustawy posłużono się sformułowaniem: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi”, co przesądza o konieczności formułowania zawartych w uchwale postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, tak aby przepisy prawa miejscowego wykraczały poza unormowania ustawowe (wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r., I GSK 235/21, www.orzeczenia.nsa.gov.pl – dalej CBOSA). W orzecznictwie wskazuje się, że ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, iż organ uchwałodawczy nie ma możliwości w uchwale ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie zauważyć, że przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały określone w art. 59 ust. 1 ustawy, w myśl którego: *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.* Przepis art. 59 ust. 1 ustawy wymienia zatem przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczaniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych – za które to uważa: „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny”. Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 1 i 2 ustawy nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg.

Jak wyjaśnił WSA w Gorzowie Wielkopolskim: *Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (ważnego interesu dłużnika oraz interesu publicznego) w praktyce nastąpi bowiem*

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. Zatem 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 uchwalodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwalodawczy 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, CBOSA) (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.05.2023 r., II SA/Go 190/23, CBOSA).

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że Rada nie miała kompetencji do tego, aby w odniesieniu do częściowego umarzania należności, rozkładania ich spłaty na raty oraz odraczania terminu spłaty wprowadzać inne przesłanki aniżeli określone ustawowo, tj. zaistnienie ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w § 5 ust. 2 i § 9 ust. 1 i 2 uchwały doprecyzowała (uszczegółowiła), a tym samym zmodyfikowała ustawowe przesłanki „ważny interes dłużnika” i „ważny interes publiczny”, co w istocie oznacza zawężenie stosowania tej ustawowej przesłanki udzielenia ulg. Należy uznać, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w tych przepisach uchwały ustanowił dodatkowe przesłanki udzielenia ulg (*przypadki uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi, możliwościami płatniczymi dłużnika, uzasadniony interes Gminy, szczególnie uzasadnione przypadki*). Takie działanie oznacza przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy i stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto, posłużenie się przez Radę § 9 ust. 2 uchwały pojęciem „szczególnie uzasadnione przypadki” jest nieprecyzyjne i nie daje możliwości ustalenia, jakie warunki należy spełnić, aby ubiegać się o możliwość rozłożenia płatności na raty na okres dłuższy niż 12 miesięcy. Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt wykonawczy do ustawy, doprecyzowane w niej powinny zostać wszelkie wymagane kwestie. Niniejsza uchwała nie spełnia natomiast takiego wymogu. Dodatkowo, zastosowana przez Radę konstrukcja wskazuje na przyznanie Wójtowi Gminy kompetencji do rozstrzygnięcia o zasadach rozkładania należności na raty, podczas gdy z ww. przepisu jasno wynika, że kwestie te winny zostać określone wprost w uchwale Rady.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia także w § 9 ust. 3 uchwały, w którym wskazano, że: *3. Od należności, w stosunku do których zastosowano jedną z ulg wymienionych w ust. 1, nie nalicza się odsetek za okres od daty złożenia wniosku do upływu ustalonych terminów zapłaty, chyba że przy zastosowaniu ulgi postanowiono inaczej*. W regulacji tej Rada scedowała na Wójta Gminy możliwość rozstrzygnięcia o dochodzeniu albo odstąpieniu od dochodzenia odsetek od należności pieniężnych, nie określając jednak żadnych przesłanek, przesądzających o podjęciu przez Wójta określonej decyzji.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie na marginesie zauważyć, że stosownie do § 7 uchwały: *Do umorzenia należności uprawnieni są:*

1) Kierownik jednostki organizacyjnej – po uzyskaniu opinii Wójta Gminy – jeżeli wysokość należności nie przekracza kwoty 5 000,00 zł,

2) Kierownik jednostki organizacyjnej – po uzyskaniu zgody Wójta Gminy – jeżeli wysokość należności przekracza kwotę 5 000,00 zł,

3) Wójt Gminy Gorzyce w pozostałych przypadkach.

Konstrukcja powyższego przepisu, w którego punktach 1 i 2 pominięta została kwota 5 000, 00 zł, sprowadza się do wniosku, że Wójt Gminy Gorzyce będzie podmiotem uprawnionym do umarzania jedynie tych należności – które będą opiewały na kwotę 5 000,00 zł. Oczywiście przepis ten należy ocenić jako zgodny

z prawem, niemniej jednak należy poddać w wątpliwość, czy taka treść przepisu odpowiada rzeczywistej woli Rady Gminy Gorzyce.

Za niezgodny z prawem należy uznać również przepis § 14 uchwały, zgodnie z którym: *§ 14. Kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy w przypadku udzielenia ulgi spełniającej przesłanki § 11 niniejszej uchwały zobowiązani są do udzielenia Wójtowi Gminy informacji niezbędnych do sporządzenia sprawozdania o udzielonej pomocy de minimis w terminie do 3 dni od jej udzielenia..*

Z treści art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy nie wynika kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania na podmioty uprawnione do udzielania ulg obowiązku składania okresowych sprawozdań w zakresie przyznanych ulg. Kompetencja ta nie wynika również z przepisów ustrojowych zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Należy jednak zwrócić uwagę na brzmienie przepisów art. 33 ust. 3 i 5 tej ustawy, które stanowią, że Kierownikiem urzędu jest wójt. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z powyższego wynika, że możliwość nałożenia na kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku sprawozdawczego w zakresie ulg udzielonych w trybie przedmiotowej uchwały posiada organ wykonawczy gminy, w ramach zwierzchnictwa służbowego.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 roku, sygn. akt I SA/Gl 298/13, gdzie Sąd podkreślił, że: *Przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie wprowadza możliwości nakładania przez radę gminy obowiązków sprawozdawczych na kierowników podległych jednostek organizacyjnych. Nie mieści się to w ramach przewidzianej przepisem delegacji ustawowej do działania dla rady. Z art. 33 u.s.g. wynika, iż uprawnienia do nakładania ewentualnie takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy – zwierzchnika służbowego – w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.*

Dodatkowo należy wskazać na treść art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym: *Zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości w terminie:*

1) do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału – kwartalną informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60;

W konsekwencji skoro na Wójcie Gminy ciąży obowiązek upubliczniania powyższych informacji, to do jego swobodnego uznania i decyzji należy rozstrzygnięcie o sposobie ich pozyskania od pozostających wobec niego w podległości służbowej kierowników jednostek organizacyjnych.

Mając na uwadze powyższe, regulacja przyjęta w treści § 14 uchwały stanowi naruszenie art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Wreszcie w ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem, należy uznać przepis § 18 uchwały, zgodnie z którym: *Uchwała obowiązuje do dnia 31 grudnia 2030 r. z możliwością stosowania jej przepisów w 6 miesięcznym okresie przejściowym od daty jej wygaśnięcia.* Rada Gminy określiła moc obowiązującą uchwały – przyjmując, że jest to data 31 grudnia 2030 roku z możliwością jej przedłużenia o 6 miesięcy. W ten sposób Rada Gminy uzależniła moc obowiązującą uchwały od daty nieprecyzyjnie określonej. Właściwa moc obowiązująca uchwały tak naprawdę będzie uzależniona od decyzji organu ją wykonującego. Tym samym to organ wykonawczy będzie rozstrzygał, czy uchwała obowiązuje w okresie 6 miesięcy po upływie 31 grudnia 2030 roku i będzie mogła być stosowana, czy też nie – co w ocenie organu nadzoru należy uznać za niedopuszczalne i istotnie naruszające wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności prawa. Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie i obowiązywania uchwały, jest istotnym elementem treści aktu prawnego – zwłaszcza aktu prawa miejscowego. Przepis o mocy obowiązującej uchwały ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować zakres czasowy obowiązywania aktu normatywnego. Wskazuje on zatem moment czasowy, w którym dana norma jest elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment rodzi niepewność jego adresatów co do okresu istnienia praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, czasokres mocy obowiązującej nie może być domniemywany i dowolnie interpretowany przez inny organ niż Rada Gminy Gorzyce.

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. 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 samego początku (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).

Wskazane naruszenia prawa rodzą konieczność stwierdzenia ich nieważności, co w konsekwencji pozbawi uchwałę elementów obligatoryjnych warunkujących jej legalność w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności nr LXIV/584/24 Rady Gminy Gorzyce z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Gorzyce lub jej jednostkom organizacyjnym – w całości, 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