



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 maja 2024 r.

Poz. 3889

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.425.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 maja 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XCV-604-2024 Rady Gminy Nędza z dnia 19 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Nędza lub jej jednostkom organizacyjnym, 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) § 2 pkt 1 i pkt 6, § 3 ust. 4, § 8 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

2) § 11 w zakresie sformułowania: „kierownikom jednostek budżetowych oraz dyrektorom samorządowych instytucji kultury” wraz z poprzedzającym go przecinkiem uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr XCV-604-2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Nędza lub jej jednostkom organizacyjnym, 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. art. 59 ust. 1-3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 59 ust. 1-ust. 4 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 przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione 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 wskazać, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 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 § 2 pkt 1 i pkt 6 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

*§ 2. Ilekroć w uchwale jest mowa o:*

*1) dłużniku – rozumie się przez to osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej zalegającą wobec Gminy Nędza, jej jednostek budżetowych lub samorządowych instytucji kultury z zapłatą należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny,*

*6) należności pieniężnych – rozumie się przez to wartość należności głównej, odsetek od tych należności oraz innych należności ubocznych.*

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” (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 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 „dłużnika” (np. art. 57, art. 58 ustawy) oraz „należności pieniężnych” (np. art. 55, art. 56 ustawy), przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „dłużnika” oraz „należności pieniężnych”, 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.

Regulacje § 3 ust. 4 oraz § 8 uchwały również zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W powyższych regulacjach uchwały wskazano, że:

*§ 3. 4. Odmowa umorzenia całości lub części należności pieniężnych oraz odroczenia terminu spłaty całości lub części należności pieniężnych albo rozłożenia płatności całości lub części należności pieniężnych na raty następuje, w formie jednostronnego oświadczenia woli.*

*§ 8. Kierownicy jednostek budżetowych, dyrektorzy samorządowych instytucji kultury w terminie do 31 stycznia za rok poprzedni zobowiązani są do przedkładania Wójtowi Gminy szczegółowej informacji o stosowaniu ulg, o których mowa w § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 niniejszej uchwały.*

Jak już wyżej wyjaśniono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy był uprawniony wyłącznie 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 organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, jak również do postanowienia o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1. Z powyższych przepisów ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do regulowania kwestii dotyczących trybu odmowy udzielenia ww. ulg oraz nałożenia obowiązków sprawozdawczych i terminów ich wykonania – na kierowników jednostek budżetowych oraz dyrektorów samorządowych instytucji kultury. Przekroczenie przedmiotowego upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, co stanowi podstawę do wyeliminowania ww. regulacji uchwały z obrotu prawnego.

Dalej należy wskazać, że § 11 w zakresie sformułowania: „kierownikom jednostek budżetowych oraz dyrektorom samorządowych instytucji kultury” wraz z poprzedzającym go przecinkiem uchwały istotnie narusza art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W powołanej wyżej regulacji § 11 uchwały wskazano, co następuje: *Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Nędza, kierownikom jednostek budżetowych oraz dyrektorom samorządowych instytucji kultury.*

Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 30 ust. 1 ustawy wynika, że to jedynie *Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa*. Uregulowanie takie w sposób jednoznaczny wyznacza wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako, co do zasady, jedyny uprawniony podmiot do wykonywania uchwał rady gminy i nie daje kompetencji do powierzania wykonania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent miasta). Powierzenie wykonania uchwały innemu podmiotowi mogłoby mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdyby dana uchwała, ze względu na swoją specyfikę, nie miała charakteru wykonawczego. W świetle powyższego, brak jest podstaw do określenia przez Radę Gminy, że wykonanie uchwały również powierza się *kierownikom jednostek budżetowych oraz dyrektorom samorządowych instytucji kultury*. Nie zmienia tego także okoliczność, że zadania związane z realizacją uchwały, tj. związane z realizacją zadań dotyczących umarzenia, odraczania terminu spłaty, rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny będą wykonywane przez ww. kierowników i dyrektorów. Dodatkowo, regulacji w której powierza się wykonanie uchwały innemu podmiotowi niż wójt, nie można interpretować w oderwaniu od art. 26 ust. 1 ustawy. Skoro wójt jest organem wykonawczym gminy i do jego kompetencji i zadań ustawa zalicza wykonywanie uchwał rady gminy, w tym w szczególności określenie sposobu ich wykonania, to wobec braku odmiennych lub modyfikujących te kompetencje przepisów prawa nie sposób uznać, że kwestia powierzenia wykonania konkretnej uchwały innemu podmiotowi, samoistnie lub dodatkowo, jest sprawą wyboru rady. Zatem to wyłącznie Wójt Gminy Nędza jest organem właściwym do wykonania przedmiotowej uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nędza w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XCV-604-2024 Rady Gminy Nędza z dnia 19 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty płatności należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Nędza lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**