



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2024 r.

Poz. 501

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1350.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVI/432/2023 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 31 października 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu, trybu oraz organów i osób uprawnionych do umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Powiatowi Raciborskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w zw. z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 października 2023 r. Rada Powiatu Raciborskiego przyjęła uchwałę Nr LVI/432/2023 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu, trybu oraz organów i osób uprawnionych do umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Powiatowi Raciborskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 59 ust. 1-3, art. 59a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2023 r. (uchwała przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 6 grudnia 2023 r., znak sprawy: WA-410/XXV/6/23).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, 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.

Z kolei przepis art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej stanowi, że:

3. 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.

3a. 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.

Następnie należy wskazać, że organ nadzoru pismem z dnia 15 grudnia 2023 r. nr NPII.4130.179.39.2023, zwrócił się do Starosty Raciborskiego o udzielenie informacji, czy zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej projekt ww. programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W odpowiedzi doręczonej organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2023 r. Starosta Raciborski (pismem znak TF.3021.2.13.2023) wskazał, iż uchwała została zgłoszona Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem nr 21543/08/2023 z dnia 22.08.2023 r. W/w uchwała nie została zgłoszona ministrowi właściwemu ds. rolnictwa. Jak wynika jednoznacznie z treści ww. pisma projekt uchwały nie został zgłoszony do zaopiniowania właściwemu ministrowi do spraw rolnictwa.

W tym miejscu należy podnieść, że w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała przewiduje udzielenie pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie, wskazując w § 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 uchwały, że:

§ 7. 1. W przypadku gdy ulga, o której mowa w § 3 ust. 1 jest udzielana na wniosek złożony przez przedsiębiorcę lub gdy ulga jest udzielana na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy w odniesieniu do przedsiębiorcy, jej udzielenie może stanowić pomoc *de minimis* i następuje zgodnie z przepisami:

2) rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L Nr 352 z 24.12.2013, s. 9, ze zm.).

4. W celu uzyskania pomocy *de minimis* przedsiębiorca winien przedstawić zaświadczenia lub oświadczenia i informacje, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 702), w tym dane na formularzu określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* (Dz. U. z 2010 r., Nr 53, poz. 311 ze zm.) albo w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. z 2010 r., Nr 121, poz. 810).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała istotnie narusza art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, gdyż jej projekt nie został zgłoszony ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wynika warunek podjęcia ww. uchwały (której przedmiotem będzie udzielanie pomocy publicznej *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie) – zgłoszenie jej projektu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Niedopełnienie tego obowiązku narusza w sposób istotny powołany wyżej przepis ustawy i w konsekwencji czyni tę uchwałę nieważną. 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 przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała narusza art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Przedmiotowe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Przepis § 2 pkt 3 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje:

*§ 2. Ilekroć w uchwale jest mowa o:*

*2) należności – rozumie się przez to wymagalną wierzytelność pieniężną przysługującą Powiatowi Raciborskiemu lub jego jednostce organizacyjnej, obejmującą należność główną wraz z należnymi odsetkami i kosztami dochodzenia należności (należności uboczne) według stanu na dzień umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty, a w przypadku, jeżeli należność główna została zapłacona – sumę odsetek i kosztów ich dochodzenia;*

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. 55, art. 56 ustawy), przy czym go nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego 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.

Powyższe uwagi dotyczące definiowania pojęć w aktach prawa miejscowego należy analogicznie odnieść do definicji ulgi wskazanej w § 2 pkt 1 uchwały (tj. *Ilekroć w uchwale jest mowa o: 1) uldze – rozumie się przez to umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty należności*). Należy zaznaczyć, że w art. 59 ust. 2 ustawy 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 przedmiotowej uchwale definicji tego pojęcia.

W ocenie organu nadzoru, Rada również przekroczyła przyznane jej upoważnienie w § 3 ust. 5 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w którym przyjął:

### 5. Jeżeli dłużnik:

1) nie spłaci należności w odroczonej terminie – porozumienie, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2, wygasa, a cała należność staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego dnia wymagalności;

2) nie spłaci maksymalnie dwóch kolejnych rat w ustalonym terminie lub wysokości – porozumienie, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2, wygasa, a pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego dnia wymagalności.

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie odroczonej należności lub określonych rat. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w dokumencie udzielenia ulgi. Z treści § 3 ust. 5 pkt 1 i pkt 2 uchwały jednoznacznie wynika, że odnosi się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. Jednakże w uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Dodatkowo należy podkreślić, że omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. 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. 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVI/432/2023 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 31 października 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu, trybu oraz organów i osób uprawnionych do umarzania, odraczania oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Powiatowi Raciborskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 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**