



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 5215

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.623.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 lipca 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 III/23/2024 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Będzińskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym w części określonej:

- 1) w § 3 ust. 1 pkt 2, jako sprzecznej z art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako „ustawa”;
- 2) w § 10 ust. 2, jako sprzecznej z art. 508 Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Będzińskiego podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Będzińskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 czerwca 2024 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 59 i art. 59a ustawy.

W trakcie oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona częściowo 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*. Natomiast, jak wynika z ust. 2 ww. przepisu, *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 uprawnione do udzielania tych ulg*. Z kolei zgodnie z ust. 3 ww. przepisu *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*.

Należy podkreślić, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, upoważnia radę 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. 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 ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Będzińskiego nieprawidłowo wykonała uprawnienia wynikające z omawianej normy kompetencyjnej.

W § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, powielając regulację art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy, pominięto wyrażenie *z mocy prawa*, co prowadzi do modyfikacji regulacji ustawowej. Organ samorządu terytorialnego może wybrać przesłanki umorzenia, o których mowa w art. 56 ustawy, jednakże nie jest upoważniony do ich modyfikowania (art. 59 ust. 3 ustawy).

W § 10 ust. 2 uchwały Rada Powiatu Będzińskiego zastrzegła zaś, że *Umorzenie należności następuje w formie jednostronnego oświadczenia woli*. Regulacja tej treści jest sprzeczna z przepisami prawa. Przedmiotowa uchwała dotyczy należności cywilnoprawnych, a źródłem ich powstania jest stosunek cywilnoprawny. Czynności cywilnoprawne to jedna z niewładczych form działania administracji, których skuteczność oceniana jest przez pryzmat norm prawa cywilnego. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: *W zakresie sposobu udzielania ulg z uwagi na cywilnoprawny charakter należności zastosowanie znajdują wyłącznie reguły przewidziane w przepisach prawa cywilnego. Z uwagi na wymóg wywołania przez ulgę skuteczności wygaśnięcia lub zmiany stosunku cywilnoprawnego łączącego strony uchwała nie może w tym zakresie zmieniać regulacji przewidzianych w Kodeksie cywilnym* (P. Majka [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 59). Ponadto, *Całkowite lub częściowe umorzenie należności cywilnoprawnej (odsetek) odbywa się w drodze nieodpłatnej umowy o zwolnienie z długu objętej art. 508 k.c., według którego zobowiązanie wygasa, gdy wierzyciel zwalnia dłużnika z długu, a dłużnik przyjmuje zwolnienie. Umowny, a nie jednostronny charakter zwolnienia ma wymiar nie tylko prawny, lecz także moralny z uwagi na możliwe upokorzenie dłużnika*. (R. Szostak, *Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego*, ST 2011, nr 6, s. 48-56).

W orzecznictwie zwraca się uwagę, że dopuszczalna jest konstrukcja, w ramach której wniosek dłużnika o umorzenie należności traktowany jest jako jego oświadczenie woli w przedmiocie wygaśnięcia wierzytelności. W takiej sytuacji podmiot uprawniony do udzielenia ulgi, po przeprowadzeniu postępowania zainicjowanego wnioskiem dłużnika, składa oświadczenie woli o umorzeniu długu i w ten sposób dochodzi do zawarcia umowy opisanej w art. 508 Kodeksu cywilnego. Jak stanowi art. 78 § 2 zd. 2 Kodeksu cywilnego *Do zawarcia umowy wystarcza wymiana dokumentów obejmujących treść oświadczeń woli, z których każdy jest podpisany przez jedną ze stron, lub dokumentów, z których każdy obejmuje treść oświadczenia woli jednej ze stron i jest przez nią podpisany*. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 8 października 2019 roku, sygn. akt I GSK 1738/19 wskazał, że *Realizacja kompetencji organu gminy, o jakich stanowi art. 58 i 59 u.f.p. następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego, co oznacza, że przybiera postać oświadczenia woli i takie umorzenie należności cywilnoprawnej odpowiada w terminologii prawa cywilnego zwolnieniu dłużnika z długu. Zgodnie z art. 508 Kodeksu cywilnego zwolnienie dłużnika z długu przez wierzyciela odnosi skutek w postaci wygaśnięcia zobowiązania tylko wtedy, gdy dłużnik zwolnienie przyjmuje. Zatem zwolnienie z długu ma charakter umowny, ale w przypadku wniosku o umorzenie należności następuje na wniosek dłużnika i skutkuje także wygaśnięciem zobowiązania, bo obejmuje oświadczenie woli obu stron. Dłużnik wyraża wolę we wniosku, a organ w oświadczeniu załatwiający pozytywnie wniosek*.

W przypadku należności umarzanych z urzędu istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, iż w toku procedury zmierzającej do udzielenia ulgi podmiot uprawniony nie dysponuje oświadczeniem woli dłużnika wyrażonym we wniosku. Przepis art. 59 ust. 3 ustawy odsyła do art. 56 ust. 1 ustawy, zawierającego okoliczności, których wystąpienie uprawnia do stosowania ulg z urzędu, jeżeli rada powiatu tak postanowi w uchwale. W myśl ww. przepisu należności cywilnoprawne mogą być umarzane z urzędu jeżeli:

1. osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6000 zł;

2. osoba prawna – została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;

3. zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;

4. jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;

5. zachodzi interes publiczny.

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nie ważna. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/23/2024 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Będzińskiemu lub jego jednostkom organizacyjnym – w części określonej we wstępie, 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