



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 lipca 2024 r.

Poz. 5275

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.654.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/30/24 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym miasta Bytomia oraz jego jednostek organizacyjnych, warunków dopuszczalności pomocy publicznej, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielenia przedmiotowych ulg, w całości, 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Bytomiu podjęła uchwałę Nr III/30/24 w sprawie określenia zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym miasta Bytomia oraz jego jednostek organizacyjnych, warunków dopuszczalności pomocy publicznej, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielenia przedmiotowych ulg, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż 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.* 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.* Wszystkie elementy uchwały wskazane w treści art. 59 ust. 2 ustawy są obligatoryjne, co powoduje, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobligowany jest do kompleksowego uregulowania wszystkich wskazanych w przepisie ustawy postanowień (por. Majka P. [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, opubl. LEX/el. 2021, art. 59).

Należy podkreślić, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego, tj. nie określa sposobu udzielania ulg.

W przepisie art. 59 ust. 2 ustawy wskazano, że organ stanowiący ma określić szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Przez „zasady” należy rozumieć „reguły, normy postępowania” (Sobol E. (red.); *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 1123), „sposób” rozumiany jest jako „określona metoda, forma wykonania, ujęcia czegoś; maniera, styl” (Sobol E. (red.); *Mały słownik...*, s. 870), natomiast „tryb”: to „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system” (Sobol E. (red.); *Mały słownik...*, s. 954).

Z powyższego wynika, że zasady udzielania ulg to pewne ogólne reguły ich przyznawania, tryb ich udzielania oznacza konieczność uregulowania procedury, sekwencji zdarzeń, która prowadzi do udzielenia ulg, natomiast sposób ich udzielenia to forma rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy (np. w drodze porozumienia, ugody, jednostronnego oświadczenia woli). Sposób odnosi się do sposobu złożenia oświadczeń woli przez wierzyciela i dłużnika (sposób rozstrzygnięcia w zakresie udzielenia ulgi). Należy przy tym pamiętać, że 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 (por. Majka P. [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach...*, art. 59).

W analizowanej uchwale określono zasady oraz tryb udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy. Uchwała nie zawiera natomiast sposobu udzielania tych ulg, tj. sposobu rozstrzygnięcia o udzieleniu ulgi, inaczej sposobu złożenia oświadczeń woli w tym przedmiocie, co oznacza, że Rada nie wypełniła upoważnienia ustawowego. Stanowi to istotne naruszenie prawa, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 1078/23, publ. LEX nr 3716149).

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera również inne wady prawne.

W § 3 uchwały Rada przyjęła: *Należności pieniężne mogą być umarzone w całości lub w części na wniosek dłużnika w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 57 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Natomiast w § 4 ust. 1 uchwały postanowiono, że: *Na wniosek dłużnika termin zapłaty należności pieniężnej bądź jej części może być odroczone lub rozłożony na raty w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 57 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.

W ww. przepisach 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...*, 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 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, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. A zatem przesłankami udzielenia ww. ulg są: ważny interes dłużnika lub interes publiczny. Jedyna możliwość 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 § 2 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 § 3 i § 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, przy czym odwołała się w tym zakresie do art. 57 pkt 1 ustawy, podczas gdy przesłanki udzielania ulg w spłacie należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego określone zostały w art. 59 ust. 1 ustawy. Ponadto Rada rozszerzyła katalog przesłanek umorzenia należności o przesłanki wymienione w art. 57 pkt 2 ustawy, tj. przypadki uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika. Udzielenie pozostałych ulg, tj. odroczenie terminu spłaty i rozłożenie płatności na raty, Rada uzależniła wyłącznie od zaistnienia okoliczności wymienionych w art. 57 pkt 2 ustawy. 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. Powyższe również daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na marginesie wskazuje również na nieprawidłową konstrukcję językową przepisu § 4 ust. 1 uchwały, w którym wskazano, iż: (...) *termin zapłaty należności pieniężnej bądź jej części może być odroczone lub rozłożony na raty (...)*. Z brzmienia tej regulacji wynika, że termin zapłaty należności może być rozłożony na raty, podczas gdy na raty może być rozłożona płatność tych należności.

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. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/30/24 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie określenia zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym miasta Bytomia oraz jego jednostek organizacyjnych, warunków dopuszczalności pomocy publicznej, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielenia przedmiotowych ulg – 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