



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 7127

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.850.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 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. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 44/V/24 Rady Miasta Żory z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w części dotyczącej § 4, § 9, § 11 w zakresie wyrazów „i to także w przypadku zaniechania ich naliczania”, oraz § 17 ust. 1, jako sprzecznej z art. 59 ust. 1 oraz art. 59a 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 29 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Żory podjęła uchwałę Nr 44/V/24 w sprawie: szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, dalej jako uchwała. W podstawie prawnej uchwały powołano między innymi przepisy art. 59 ust. 1-3 oraz art. 59a ustawy.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 września 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej

Należy wskazać, że przepisy delegacyjne, tj. art. 59 ust. 2 i art. 59a ust. 1 ustawy, upoważniają 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). Powołany przepis Konstytucji RP zawiera zatem 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 skutkuje istotnym naruszeniem art. 59 ust. 1 oraz art. 59a ust. 1 ustawy.

Według § 4 uchwały *W wypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika, na jego wniosek należności mogą być umarzone w części, terminy spłaty całości lub części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty.* Powołane wyżej przepisy ustawy nie przewidują natomiast jako przesłanki udzielenia ulg wypadków „uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi/.../”, bliżej nieokreślonych, podobnie jak enigmatyczna przesłanka możliwości płatniczych dłużnika. Zgodnie z przepisem art. 59 ust. 1 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 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.* Jak wynika z powyższego przepis ustawy przywołuje jako jedyne przesłanki udzielenia ulg „ważny interes dłużnika lub interes publiczny”, nie posługuje się natomiast terminologią przyjętą w uchwale („względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika”). Ponadto cytowany przepis ustawy przewiduje jednakowe przesłanki dla wszystkich rodzajów ulg (umorzenia, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty) i nie różnicuje ich, jak uczyniono to w uchwale, w zależności od rodzaju ulgi (umorzenie w całości – przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym; umorzenie w części, odroczenie terminu płatności całości lub części należności, rozłożenie na raty płatności całości lub części należności – w wypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi). Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 1 i 2 ustawy nie przewiduje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do modyfikacji: rozwijania, uściślenia itp. w akcie prawa miejscowego przesłanek przyznawania ulg.

Przepis § 9 uchwały stanowi, iż *Odroczenie płatności nie powinno być w zasadzie dalsze niż na dwa lata. Rozłożenie na raty nie powinno być dalsze niż na 24 miesięczne raty. Jednakże w szczególnie uzasadnionych sytuacjach możliwe jest odroczenie na czas dłuższy niż 2 lata lub rozłożenie na większą liczbę rat, na raty kwartalne lub raty płatne przez czas dłuższy niż 2 lata.* Pomijając kontrowersyjne z językowego punktu widzenia sformułowanie „dalsze” (niż na 2 lata; niż na 24 miesięczne raty) zauważyć należy, iż wskutek użycia sformułowań nieostrych, otwartych, jak „nie powinno być w zasadzie”; „w szczególnie uzasadnionych sytuacjach”) regulacja ta traci walor regulacji prawnej, staje się natomiast postulatem, zaleceniem itp., co narusza zasady poprawnej legislacji. Posłużenie się przez Radę pojęciem „szczególnie uzasadnione sytuacje” jest nieprecyzyjne i nie daje możliwości ustalenia, jakie warunki należy spełnić, aby ubiegać się o możliwość rozłożenia płatności na raty na okres dłuższy niż 24 miesiące. Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt wykonawczy do ustawy, doprecyzowane w niej powinny zostać wszelkie wymagane kwestie; uchwała nie spełnia tego wymogu. Dodatkowo zastosowana przez Radę konstrukcja wskazuje na przyznanie Prezydentowi Miasta kompetencji do rozstrzygania o zasadach rozkładania należności na raty, podczas gdy z ww. przepisu jasno wynika, że kwestie te winny zostać określone wprost w uchwale Rady.

Uwagę dotyczącą niewypełnienia w sposób prawidłowy umocowania ustawowego odnieść należy również do § 11. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest bowiem upoważniony do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, ale nie do określenia sankcji za niedotrzymanie przez dłużnika warunków udzielonej ulgi, które zostały uregulowane przepisami Kodeksu cywilnego oraz Ordynacji podatkowej. Na marginesie wspomnieć można, iż szczególne zastrzeżenia organu nadzoru budzi sformułowanie „i to także w przypadku zaniechania ich naliczania”, nie wiadomo bowiem, wskutek jakiego rodzaju czynności prawnej miałyby dojść do „zaniechania” naliczania odsetek, ergo na czym miałyby ono polegać.

W § 17 ust. 1 uchwały postanowiono *o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Zarządowi Budynków Miejskich w Żorach, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 30,00 zł.* Zauważyć należy, iż zgodnie z przepisem art. 59a ust. 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.* Ograniczenie kwoty należności do 30,00 zł pozostaje więc w oczywistej sprzeczności z zakresem upoważnienia ustawowego.

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. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 44/V/24 Rady Miasta Żory z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie: szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny – w części określonej na wstępie, 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, 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**