



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 7168

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.851.2024 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 13/III/24 Rady Gminy Świerklany z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie szczególnych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Świerklany lub jej jednostkom organizacyjnym, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530), dalej jako: „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 czerwca 2024 r. Rada Gminy Świerklany podjęła uchwałę Nr 13/III/24 w sprawie szczególnych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Świerklany lub jej jednostkom organizacyjnym, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 59 ust. 2 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 września 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

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, z zastrzeżeniem ust. 4. Natomiast, jak wynika z ust. 2 i ust. 3 ww. przepisu ustawy, 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. 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.

Podkreślić należy, 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przepisem § 4 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że *Umorzenie należności w części może nastąpić na wniosek dłużnika w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika.*

W § 7 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *W przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika Wójt Gminy lub kierownik jednostki organizacyjnej może odroczyć termin spłaty całości lub części należności albo rozłożyć płatność całości lub części należności na raty biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika oraz uzasadniony interes Gminy.*

W ocenie organ nadzoru przyjęte przez Radę w § 4 ust. 2 i § 7 ust. 1 uchwały przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały ustalone z modyfikacją upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 1 ustawy. Należy wskazać, iż Rada uzależniła możliwość przyznania wskazanych ulg w spłacie należności od „uzasadnianych względów społecznych lub gospodarczych, w szczególności „możliwości płatniczych dłużnika” oraz „uzasadnionego interesu Gminy”.

Tymczasem zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy tylko w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzone, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty. Podkreślenia wymaga, iż pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) są terminami nieostrymi, które mają charakter klauzul generalnych. Oznacza to, że ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie takich przesłanek zostało więc pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Zatem rada nie może w żaden sposób określać i modyfikować przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, CBOSA, wskazał, że: „[...] wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.f.p. wymienione są przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczaniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych i treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg (zob. wyroki WSA w Gliwicach z: 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/GI 924/12; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/GI 18/14). Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. tymi przesłankami są „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny”. Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (ważnego interesu dłużnika oraz interesu publicznego) w praktyce nastąpi bowiem najczęściej poprzez sformułowanie kolejnych przesłanek, również niemających precyzyjnego charakteru (będzie to z reguły wskazanie na sytuację majątkową, stan finansów, nadzwyczajne zdarzenie skutkujące utratą dochodu i.t.p.). Tym samym zawężona zostanie możliwość zastosowania ulg przez podmiot ich udzielający (zob. Zbigniew Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz do art. 59, wyd. II, opubl. WKP 2020)”.

W ocenie organu nadzoru wskazanie w § 4 ust. 2 i § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały niezgodnych z art. 59 ust. 1 ustawy przesłanek do zastosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, tj. wskazanie uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych, możliwości płatniczych dłużnika, interesu Gminy zamiast ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, w § 7 ust. 2 zd. 2 uchwały Rada postanowiła, że *W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres rozłożenia na raty lub odroczenie terminu płatności może być dłuższy.* Posłużenie się przez Radę pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” jest nieprecyzyjne i nie daje możliwości ustalenia jakie warunki należy spełnić, aby ubiegać się o możliwość odroczenia terminu płatności lub rozłożenia płatności na raty na okres dłuższy niż 12 miesięcy. Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt wykonawczy do ustawy, doprecyzowane w niej powinny zostać wszelkie wymagane kwestie. Niniejsza uchwała nie spełnia natomiast takiego wymogu.

W ocenie organu nadzoru zawarte w § 1 ust. 2-4 uchwały definicje pojęć „należności”, „ulg”, „jednostki organizacyjnej Gminy Świerklany”, są sprzeczne z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ 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). 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 o finansach publicznych, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem należności (np. art. 34 ust. 1 pkt 8, art. 59 ust. 1 ustawy) przy czym go nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji 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.

Natomiast w odniesieniu do pojęcia „ulga” wskazać należy, iż 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 przyjmując należy, że owe formy stanowią zakres przedmiotowy pojęcia „ulga”. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie „ulgi”, to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w kontrolowanej uchwale definicji tego pojęcia.

Należy także zauważyć, że regulacja § 1 ust. 4 uchwały stanowi modyfikację art. 59 ust. 1 w zw. z art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy. W art. 59 ust. 1 mowa o *należnościach przypadającym jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy*. Jednostki organizacyjne wymienione w tych przepisach to jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury. Tym samym regulacja § 1 ust. 4 uchwały modyfikuje definicję jednostki organizacyjnej i wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Przedmiotowa uchwała w § 2 stanowi, że *Przepisów niniejszej uchwały nie stosuje się do należności, w przypadku których odrębne przepisy regulują umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty tych należności*.

Powyższa reguła wynika jednak z hierarchii źródeł prawa wskazanej w art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2)*. Rada Miejska nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do określenia, że akt prawa miejscowego ma pierwszeństwo (bądź nie) przed aktami prawnymi wyższego rzędu. Tym samym wskazanie w uchwale, że nie ma ona zastosowania, w sytuacji, gdy przepisy odrębne regulują umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty należności, stanowi naruszenie art. 87 Konstytucji RP i wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru, § 12 uchwały w zakresie sformułowania: *i kierownikom jednostek organizacyjnych* istotnie narusza art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ww. regulacji § 12 uchwały wskazano, co następuje: *Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy i kierownikom jednostek organizacyjnych*. Organ nadzoru wskazuje, że z przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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). W świetle powyższego, brak jest podstaw do określenia przez Radę, że wykonanie uchwały również powierza się *kierownikom jednostek organizacyjnych*.

Nie zmienia tego także okoliczność, że ulgi związane z realizacją uchwały, będą realizowane przez kierowników jednostek organizacyjnych. Dodatkowo, regulacji w której powierza się wykonanie uchwały innemu podmiotowi niż wójt, nie można interpretować w oderwaniu od art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 Świerklany jest organem właściwym do wykonania przedmiotowej uchwały.

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 Olsztynie 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 13/III/24 Rady Gminy Świerklany z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie szczególnych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Świerklany lub jej jednostkom organizacyjnym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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