



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 7170

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.855.2024 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 III/37/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Wodzisław Śląski lub jej jednostkom organizacyjnym, w części § 3 ust. 3, § 4 ust. 2 zd. 2, § 5 ust. 2 i 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 1 i 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 25 czerwca 2024 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przyjęła uchwałę nr III/37/24 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Wodzisław Śląski lub jej jednostkom organizacyjnym.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 27 września 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że we wskazanej w wstępie części 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 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. 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.

Jednocześnie zgodnie z przepisem art. 59a ust. 1 i 2 ustawy: 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, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do należności powstałych w związku z realizacją:

- 1) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych;
- 2) programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

Należy wskazać, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 i 59a ust. 1 ustawy, upoważnia 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). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera 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 regulacje § 3 ust. 3, § 4 ust. 2 zd. 2, § 5 ust. 2 i 3 uchwały nie spełniają powyższych wymogów, a tym samym należy je uznać za niezgodne z prawem – co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Przepisem § 3 ust. 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *3. Jeżeli umorzenie dotyczy części należności pieniężnej, w umowie (porozumieniu) oznacza się termin zapłaty pozostałej części należności. W razie niedotrzymania tego terminu umowa (porozumienie) wygasa.*

W przepisach § 5 ust. 2 i 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, że:

- § 5. 2. *Jeżeli w terminach o których mowa w ust. 1 dłużnik nie dokonał spłaty należności pieniężnej, należność ta staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami, w tym również z odsetkami, o których mowa w ust. 1.*

3. *W razie niedotrzymania terminu płatności którejkolwiek z dwóch rat, na jakie płatność należności pieniężnej została rozłożona, wygasa porozumienie o rozłożeniu na raty płatności należności pieniężnej w zakresie wszystkich rat.*

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje uchwały nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie określonych rat, skutków niedotrzymania terminu zapłaty pozostałej nie umorzonej części należności. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności, jak również okoliczności wygaśnięcia porozumienia, umowy obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w dokumencie udzielenia ulgi. Innymi słowy unormowania § 3 ust. 3 oraz § 5 ust. 2 i 3 uchwały odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci umorzenia części płatności oraz rozłożenia na raty należności. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21.)

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy również uznać przepis § 4 ust. 2 zd 2 uchwały, w którym Rada uznała, że: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość odroczenia terminu spłaty należności pieniężnych lub rozłożenia na raty płatności tych należności na okres dłuższy niż 18 miesięcy i w ratach o odstępie dłuższym niż miesiąc.* Posłużenie się przez Radę pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” 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. Niniejsza uchwała nie spełnia natomiast takiego wymogu.

Delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy upoważnia organ uchwałodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwałodawczy musi uwzględniać treść normy upoważniającej, aby w sposób wyczerpujący została ona wykonana. Tymczasem Rada przyjmując generalną klauzulę, jaką stanowi sformułowanie „w szczególnie uzasadnionych wypadkach”, nie precyzując dokładnie, o jakie przypadki chodzi, w istocie przekazuje tę kwestię do dowolnego uznania w tym zakresie, organowi wykonującemu uchwałę. Takie natomiast działanie Rady miejskiej, w ocenie organu należy uznać za niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji organu stanowiącego na podmiot wykonawczy.

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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr III/37/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Wodzisław Śląski lub jej jednostkom organizacyjnym – we wskazanej części, 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