



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 lutego 2024 r.

Poz. 1461

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.116.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr BR.0007.LV.332.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny Gminy Jejkowice lub jej jednostek budżetowych i samorządowych instytucji kultury oraz wskazania organu uprawnionego do wykonywania powyższych czynności, w części określonej w § 3 ust. 6 i ust. 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), 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 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Jejkowice podjęła uchwałę Nr BR.0007.LV.332.2023 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny Gminy Jejkowice lub jej jednostek budżetowych i samorządowych instytucji kultury oraz wskazania organu uprawnionego do wykonywania powyższych czynności, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 stycznia 2024 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części 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*. 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. Jednocześnie, delegacja z art. 59 ust. 2 ustawy ma charakter zamknięty, zatem organ stanowiący gminy uprawniony jest do określenia wyłącznie

wymienionych w tym przepisie elementów, tj. szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionych do udzielania tych ulg.

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 przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Zdaniem organu nadzoru Rada przekroczyła przyznane jej upoważnienie w § 3 ust. 6 i ust. 7 uchwały, w którym przyjęła: *6. Należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty w przypadku, gdy zostanie ustalone, że:*

- 1) dowody na podstawie których organ udzielił ulgi okazały się fałszywe,*
- 2) dłużnik wprowadził w błąd, co do okoliczności uzasadniających udzielenie ulgi,*
- 3) dłużnik nie spłacił należności pieniężnej w odroczonym terminie albo nie uiścił w terminie lub w pełnej wysokości ustalonych rat.*

7. Za datę zapłaty przyjmuje się dzień uznania rachunku bankowego Gminy Jejkowice, jej jednostek budżetowych i samorządowych instytucji kultury.

Zdaniem organu nadzoru to ustawodawca w Kodeksie cywilnym rozstrzyga, co stanowi wadę oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną, a także o możliwości uchylenia się od jego skutków prawnych. Przepisy od art. 82 do art. 88 Kodeksu mają zastosowanie do wszystkich czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego, a ich stosowanie mogłoby być wyłączone mocą przepisów szczególnych. Ustawa o finansach publicznych takich regulacji o szczególnym charakterze w stosunku do norm kodeksowych nie zawiera. W związku z powyższym w odniesieniu do składanych przez Gminę oświadczeń woli stosuje się wyłącznie przepisy Kodeksu cywilnego.

Ponadto przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie odroczonej należności. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w dokumencie udzielenia ulgi. Innymi słowy unormowania § 3 ust. 6 uchwały odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności należności. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, opubl. LEX nr 3252405). Zdaniem organu nadzoru również przepis § 3 ust. 7 uchwały nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej, gdyż stanowi o szczegółowych zasadach, sposobie i trybie udzielania ulg.

Reasumując, przepisy § 3 ust. 6 i ust. 7 uchwały podjęte zostały z naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie wyłącznie wskazanej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr BR.0007.LV.332.2023 Rady Gminy Jejkowice z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny Gminy Jejkowice lub jej jednostek budżetowych i samorządowych instytucji kultury oraz wskazania organu uprawnionego do wykonywania powyższych czynności, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

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