



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 lutego 2024 r.

Poz. 1462

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.139.2023 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 LXXIII/456/23 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Lipowa oraz jej jednostkom organizacyjnym, w części określonej w § 2 pkt 1, 2 oraz 4-7 oraz w § 5 ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i 3 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 30 listopada 2023 r. Rada Gminy Lipowa przyjęła uchwałę Nr LXXIII/456/23 w sprawie szczegółowych zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Lipowa oraz jej jednostkom organizacyjnym, dalej jako „uchwała”.

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

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 59 ust. 1-ust. 4 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.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg.

3. 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.

4. Do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się przepisy art. 55-58, z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie organu nadzoru § 2 pkt 1, 2, 4, 5, 6, 7 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje:

§ 2. Ilekroć w uchwale mowa jest o:

1) należności – oznacza to cywilnoprawną należność pieniężną, obejmującą należność główną, odsetki, a także koszty procesu i koszty egzekucyjne należne Gminie Lipowa bądź jej gminnej jednostce organizacyjnej,

2) dłużniku – oznacza to osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej posiadającą wobec Gminy Lipowa bądź jej jednostki organizacyjnej zaległość w zapłacie należności,

(...)

4) uldze – oznacza to umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty należności,

5) przedsiębiorcy – oznacza to, podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania,

6) ważny interes dłużnika – rozumie się przez to sytuację finansową, majątkową, społeczną lub gospodarczą, w której zapłata długu bądź jego części mogłaby zagrozić dalszej egzystencji dłużnika, a w przypadku osób fizycznych również osób pozostających na jego utrzymaniu,

7) interes publiczny – rozumie się przez to potrzebę (dobro), zaspokojenie której powinno służyć zbiorowości lokalnej (mieszkańcom Gminy) lub całemu społeczeństwu

W ocenie organu nadzoru, 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) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). 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, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem należności (np. art. 55, art. 56 ustawy), dłużnika (np. art. 56 ust. 2 ustawy), przedsiębiorcy (np. art. 130 ust. 2 pkt 1 ustawy), i interesu publicznego (np. art. 35 ustawy) przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu: „należności”, „dłużnik”, „przedsiębiorca”, „ważny interes dłużnika” czy „interes publiczny” 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.

Powyższe uwagi dotyczące definiowania pojęć w aktach prawa miejscowego należy analogicznie odnieść do definicji ulgi wskazanej w § 2 pkt 4 uchwały. Należy zaznaczyć, że 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 przyjęć należy, że owe formy stanowią zakres przedmiotowy pojęcia „ulga”. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił

znaczenie „ulgi”, to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w przedmiotowej uchwale definicji tego pojęcia.

W ocenie organu nadzoru Rada również przekroczyła przyznane jej upoważnienie w § 5 ust. 4 uchwały, w którym przyjęła:

4. Jeżeli dłużnik nie spłaci należności odroczonej w terminie lub nie zapłaci w pełnej wysokości ustalonych rat, należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi, ustawowymi odsetkami za zwłokę obliczonymi od pierwotnych terminów płatności. Przez spełnienie terminu spłaty uważa się datę faktycznego wpływu należności na rachunek bankowy wierzyciela.

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie odroczonej należności lub określonych rat. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w dokumencie udzielenia ulgi. Z treści § 5 ust. 4 uchwały jednoznacznie wynika, że odnosi się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. Jednakże w uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Dodatkowo należy podkreślić, że 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIII/456/23 Rady Gminy Lipowa z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Lipowa oraz jej jednostkom organizacyjnym – 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