



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 1793

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.92.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 8 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz.1465 ze zm. – dalej: „u.s.g.”)

stwierdza się nieważność

uchwały nr XII/129/2025 Rady Miejskiej w Stąporkowie z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Stąporków lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg w części dotyczącej:

1. § 2 pkt 5;
2. § 5 ust. 2;
3. § 5 ust 6 w zakresie sformułowania „chyba że przy udzielaniu ulgi postanowiono inaczej” wraz z poprzedzającym je przecinkiem;
4. § 5 ust. 8;
5. § 10.

Uzasadnienie

W dniu 15 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Stąporkowie podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Stąporków lub jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 23 kwietnia 2025 r, wszczął postępowanie nadzorcze i powiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Stąporkowie o zauważonych naruszeniach wyznaczając termin na zajęcie stanowiska w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. Rada Miejska w Stąporkowie w wyznaczonym terminie nie przedstawiła swojego stanowiska w sprawie.

Podstawę materialnoprawną uchwały stanowił m.in.: art. 59 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.). Stosownie do treści przepisu art. 59 ust. 1 w/w 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. Ustęp 2 stanowi, iż 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 uprawnioną do udzielania tych ulg. Zaś ust. 3 reguluje, że 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.

Nadzorowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany 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. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 28.01.2014 r., IV SA/Wr 629/13).

Po dokonanej analizie prawnej uchwały pod względem zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Nadzorowany akt wykracza poza delegację ustawową w zakresie szeregu postanowień zawartych w akcie, mającym charakter prawa miejscowego. W § 2 uchwały dokonano zdefiniowania pojęcia „ważny interes dłużnika” (§ 2 pkt 5). W uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) potwierdza, iż 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. Zdefiniowanie w § 2 pkt 5 pojęcia „ważnego interesu dłużnika” nastąpiło z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Pojęcie to jest terminem nieostrym, który ma charakter klauzuli generalnej. Oznacza to, że jego 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. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r. I GSK 235/21, w którym: „Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, że ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg powoduje, iż organ uchwałodawczy nie ma możliwości w uchwale ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych. Pogląd ten uzasadniony jest tym, 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. 1 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/Gl 924/12; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 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).”; podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 21 lutego 2024 r. I SA/Lu 11/24.

Reasumując, zdefiniowanie pojęcia: „ważny interes dłużnika” w nadzorowanej uchwale, wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Organ uchwałodawczy gminy nie dysponował uprawnieniem do jego zdefiniowania. Rada Miejska bez wyraźnej delegacji ustawowej nie była uprawniona do nadawania znaczenia pojęciu ustawowemu.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą także § 5 ust. 2 uchwały. Organ stanowiący określił w nim, że „Umorzenie należności pieniężnej, za którą odpowiada więcej niż jeden dłużnik, może nastąpić, gdy okoliczności uzasadniające umorzenie zachodzą wobec wszystkich dłużników”. Powyższe postanowienie stanowi modyfikację zapisu ustawowego, a to art. 56 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu „W przypadku gdy oprócz dłużnika głównego są zobowiązane inne osoby, należności, o których mowa w ust. 1, mogą zostać umorzone tylko wtedy, gdy warunki umarzania są spełnione wobec wszystkich zobowiązanych.” W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji. Organ stanowiący nie jest uprawniony modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 września 2023 r. III SA/Kr 203/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2023 r. III SA/Po 194/23).

Z niedopuszczalnym przekazaniem kompetencji przysługującej Radzie mamy natomiast do czynienia w § 5 ust. 6 uchwały, w którym Rada Miejska zdecydowała, że „Od należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, której termin płatności odroczone lub rozłożono spłatę na raty nie pobiera się odsetek ustawowych lub odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych za okres od dnia złożenia wniosku o udzielenie ulgi do upływu terminu zapłaty, chyba że przy udzielaniu ulgi postanowiono inaczej”. Rada zawierając w zacytowanym przepisie stwierdzenie „chyba, że przy udzielaniu ulgi postanowiono inaczej”, w rzeczywistości dopuściła możliwość decydowania o zasadach odraczania i rozkładania na raty spłaty należności cywilnoprawnych przez podmioty wymienione w § 8 uchwały. W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę konstrukcja jest niedopuszczalna z uwagi na w/w, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej, a w tym Rada, mogą działać wyłącznie wtedy i w takim zakresie, na jaki pozwala im ściśle określony przepis prawa. W art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca wprost zastrzegł, że organem właściwym do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 jest organ stanowiący gminy. Aby rada gminy mogła przekazać przydaną jej kompetencję na rzecz podmiotu trzeciego, musiałaby istnieć norma, posiadająca przynajmniej rangę ustawową, upoważniająca ją do takiego działania. Nie ulega wątpliwości, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym brak jest takowej podstawy. Z uwagi na powyższe, § 5 ust. 6 uchwały, w części, w jakiej Rada przewiduje możliwość subdelegacji swojej kompetencji musi zostać oceniony jako istotnie naruszający prawo.

W § 5 ust. 8 nadzorowanej uchwały Rada postanowiła, iż: „W przypadku, nie dokonania przez dłużnika spłaty w wyznaczonym terminie odroczonej należności pieniężnej mającej charakter cywilnoprawny lub dwóch przypadający po sobie do spłaty rat, pozostała do spłaty należność mająca charakter cywilnoprawny staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami ustawowymi lub odsetkami ustawowymi za opóźnienie lub odsetkami ustawowymi za opóźnienie w transakcjach handlowych liczonymi od pierwotnego terminu wymagalności tej należności. Tymczasem przepis art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zawiera delegacji do określania terminu płatności należności w przypadku, gdy na wniosek dłużnika spłata należności pieniężnych została odroczone lub rozłożona na raty. Regulacja dotycząca natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności, lub zapłaty w niepełnej wysokości obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w akcie udzielenia ulgi. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 w/w ustawy, przytoczone wyżej regulacje uchwały podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Z kolei w § 10 uchwały, Rada Miejska uchwaliła, iż „Kierownicy, dyrektorzy jednostek organizacyjnych Miasta i Gminy Stąporków zobowiązani są do przedkładania Burmistrzowi Miasta i Gminy Stąporków sprawozdań dotyczących szczegółowego zakresu dokonanych umorzeń, rozłożeń na raty i odroczeń terminów płatności należności o których mowa w § 8 pkt 2 w okresach rocznych wg stanu na dzień 31 grudnia w terminach dla złożenia rocznego sprawozdania budżetowego”. Wskazany przepisem Rada nakłada na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych obowiązek przedkładania Burmistrzowi informacji w zakresie udzielonych ulg w danym roku kalendarzowym. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że zgodnie z brzmieniem art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.: "Kierownikiem urzędu jest wójt" (ust. 3),

"Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych" (ust. 5). Zgodnie natomiast z art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, czynności z zakresu prawa pracy wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent). Wobec powyższych przepisów należy stwierdzić, że jedynym organem uprawnionym do wydania polecenia służbowego kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej jest Burmistrz. Rada, nakładając na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych obowiązek przedkładania określonych informacji, wkroczyła tym samym w zakres kompetencji Burmistrza, gdyż to on, jako zwierzchnik wspomnianych podmiotów, może w ramach stosunku służbowego nałożyć na kierowników gminnych jednostek obowiązek określonego działania. Organ wykonawczy gminy jest zatem organem właściwym wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy. Rada Miejska nie posiada kompetencji do nałożenia obowiązków na kierowników wspomnianych jednostek. Podobnej oceny dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 maja 2011 r. (III SA/Wr 111/11): "(...) przepis art. 59 ustawy o finansach publicznych nie wprowadza możliwości nakładania przez radę gminy (miasta) obowiązków sprawozdawczych na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Nie mieści się to w ramach przewidzianej tamże delegacji ustawowej do działania dla rady. Trafnie przy tym wskazano (...), że z art. 33 u.s.g. wynika, iż uprawnienia do nakładania ewentualnie takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy - zwierzchnika służbowego - w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych." Mając na uwadze zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji (działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa), należy uznać, że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie Rady Miejskiej do nałożenia na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałoby wyrażone wprost w regulacjach ustawowych. Założenie racjonalności działania prawodawcy uprawniającego organy stanowiące do podejmowania określonych uchwał pozwala stwierdzić, że w przypadku, gdy wolą ustawodawcy jest, aby Rada ustanowiła określone prawa i obowiązki, wprost wskazuje na taką właśnie kompetencję organu stanowiącego gminy. Art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych upoważnia natomiast Radę jedynie do ustanowienia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych. Nałożenie na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych dodatkowych obowiązków (przedkładanie informacji dotyczących udzielonych ulg) jest przekroczeniem przyznanej delegacji ustawowej. Działanie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania aktu prawa miejscowego, polegające na wprowadzeniu do treści aktu elementów regulacji prawnej wykraczających poza granice określone w upoważnieniu ustawowym prowadzi do stanu wadliwości takiego aktu normatywnego i do pozbawienia go mocy obowiązującej w zakwestionowanym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego są ustanawiane "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Należy pamiętać, że upoważnienie do stanowienia prawa powinno być szczegółowe w zakresie podmiotowym (określać jednoznacznie organ, któremu przyznano kompetencję) i przedmiotowym (określać rodzaj spraw przekazanych do unormowania i zakres regulacji). Równie szczegółowa musi być interpretacja przepisów zawierających upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Normy kompetencyjne powinny być zatem interpretowane w sposób ścisły i literalny. Niedopuszczalne jest odczytywanie ich w drodze analogii bądź wykładni rozszerzającej.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wicewojewoda
Świętokrzyski

Michał Skotnicki