



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.33.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 3 marca 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.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/94/2025 Rady Miejskiej w Wodzisławiu z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Wodzisław oraz jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny w części dotyczącej:

1. § 2 pkt 7 i 8;
2. § 4 ust. 4 i 5;
3. § 3 ust. 4.

Uzasadnienie

W dniu 24 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Wodzisławiu podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Wodzisław oraz jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 20 lutego 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze i powiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wodzisławiu o zauważonych naruszeniach wyznaczając termin na zajęcie stanowiska w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. W piśmie z dnia 27 lutego 2025 r. znak: ORM.1510.5.2.2025 stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował, iż uchwała spełnia kryterium zgodności z prawem.

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 późni. zm.). Stosownie do treści przepisu art. 59 ust. 1 ww. 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 uprawnione

do udzielania tych ulg. Zaś w 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, Legalis).

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 pojęć „ważny interes dłużnika” (§ 2 pkt 7), „ważny interes publiczny” (§ 2 pkt 8). 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 7 oraz pkt 8 pojęć „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” nastąpiło z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Pojęcia powyższe są terminami nieostryimi, 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. 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 dnia 21 lutego 2024 r. I SA/Lu 11/24.

Reasumując, zdefiniowanie ww. pojęć w nadzorowanej uchwale, wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Organ uchwałodawczy gminy nie dysponował uprawnieniem do ich zdefiniowania. Rada Miejska bez wyraźnej delegacji ustawowej nie była uprawniona do nadawania znaczenia pojęciom ustawowym.

W § 4 ust. 4 uchwały Rada Miejska uregulowała „W przypadku, gdy na wniosek dłużnika spłata należności pieniężnych zostanie odroczone lub rozłożone na raty, terminem zapłaty należności jest dzień, w którym zgodnie z zawartym porozumieniem powinna nastąpić zapłata należności, której spłatę odroczone

albo poszczególnych rat, na jakie została rozłożona spłata należności.” Zaś § 4 ust. 5 stanowi „Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości należności, której termin płatności odroczone, albo nie spłaci w pełnej wysokości ustalonych rat, należność pozostała do zapłaty staje się wymagalna natychmiast wraz z należnymi odsetkami od pierwszego terminu wymagalności do dnia zapłaty”

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 ww. ustawy przytoczone wyżej regulacje uchwały podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą także § 3 ust. 4 uchwały. Organ stanowiący uregulował w nim „Umorzenie należności, za którą odpowiada solidarnie więcej niż jeden dłużnik, może nastąpić, gdy okoliczności uzasadniające umorzenie zachodzą co do wszystkich dłużników”. Powyższy paragraf stanowi modyfikację zapisu ustawowego 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)

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.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk