



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 stycznia 2025 r.

Poz. 147

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.356.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).

orzekam

nieważność § 7 ust. 4 zdanie czwarte oraz § 8 ust. 4 uchwały IX/129/2024 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie określania szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odroczenia terminu spłaty oraz rozłożenia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Tarnowo Podgórne i jej jednostkom organizacyjnym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2024 r. Rada Gminy Tarnowo Podgórne podjęła uchwałę nr IX/129/2024 w sprawie określania szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odroczenia terminu spłaty oraz rozłożenia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Tarnowo Podgórne i jej jednostkom organizacyjnym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu uprawnionego do udzielania tych ulg, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r.; poz. 1530 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 listopada 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził co następuje:

Przepis art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., zwanej dalej: „ustawą”), przewiduje, że: „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”. W myśl art. 59 ust. 2 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 uprawnioną do udzielania tych ulg”. Z kolei w oparciu o przepis art. 59 ust. 3 ustawy: „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”.

Zgodnie § 5 ust. 7 zdanie pierwsze uchwały: „Udzielenie ulgi następuje w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego, w szczególności w formie oświadczenia woli organu uprawnionego lub ugody zawartej pomiędzy dłużnikiem i organem uprawnionym”. Stosownie do § 7 ust. 4 zdania czwartego uchwały: „Jeżeli dłużnik nie spłaci w określonym terminie określonej części kwoty należności, cała wierzytelność staje się natychmiast wymagalna wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od pierwotnego terminu zapłaty”. W § 8 ust. 4 uchwały zapisano natomiast: „Jeżeli dłużnik nie spłaci w odroczonej terminie albo w pełnej wysokości którejś z rat ustalonych przez organ uprawniony przyznający ulgę, pozostała do spłaty wierzytelność staje się natychmiast wymagalna wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od pierwotnego terminu zapłaty. Przez spełnienie terminu spłaty uważa się datę faktycznego wpływu należności na rachunek bankowy”.

Zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w § 7 ust. 4 zdanie czwarte oraz w § 8 ust. 4 uchwały wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 59 ust. 2 ustawy. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 58 ust. 2 ustawy wprost wskazuje, że umorzenie należności oraz odroczenie terminu spłaty całości lub części należności albo rozłożenie płatności całości lub części należności na raty następuje, w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. Należy przez to rozumieć, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie oraz nieprzekazanym do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego, stosuje się wyłącznie przepisy prawa cywilnego.

Na umowny charakter realizacji kompetencji organu gminy w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych zwrócono uwagę w uzasadnieniu postanowienia NSA z 8 października 2019 r., I GSK 1738/19, gdzie stwierdzono: „Realizacja kompetencji organu gminy, o jakich stanowi art. 58 i 59 u.f.p. następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego, co oznacza, że przybiera postać oświadczenia woli i takie umorzenie należności cywilnoprawnej odpowiada w terminologii prawa cywilnego zwolnieniu dłużnika z długu. Zgodnie z art. 508 Kodeksu cywilnego zwolnienie dłużnika z długu przez wierzyciela odnosi skutek w postaci wygaśnięcia zobowiązania tylko wtedy, gdy dłużnik zwolnienie przyjmuje. Zatem zwolnienie z długu ma charakter umowny, ale w przypadku wniosku o umorzenie należności następuje na wniosek dłużnika i skutkuje także wygaśnięciem zobowiązania, bo obejmuje oświadczenie woli obu stron. Dłużnik wyraża wolę we wniosku, a organ w oświadczeniu załatwiającym pozytywnie wniosek. (por. komentarz do ustawy o finansach publicznych pod red. W. Misiąga Wyd. C.H. Beck W-wa 2015 r. str. 236-243)”.

Organ nadzoru wskazuje też na wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., ISA/GI 484/18. W uzasadnieniu tego orzeczenia zgodzono się ze stanowiskiem, że naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 11 maja 2011 r., III SA/Wr 111/11). W przytoczonym wyroku sąd wskazał również, że powtórzony zapis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98). W powyższym wyroku, oceniając uregulowania uchwały odnoszące się do niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności stwierdzono: „(...) w myśl uchwały (...) udzielenie ulgi, w formie rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności następuje w formie pisemnej przez zawarcie porozumienia między dłużnikiem, a wierzycielem. Podstawą zastosowania wymienionych ulg jest więc akt będący wyrazem pewnego consensusu, a więc zgodnego stanowiska wierzyciela i dłużnika. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby kwestie, które zawarte zostały w § 4 ust. 13 i ust. 14 uchwały znalazły potencjalnie swój wyraz we wspomnianym porozumieniu”.

Zdaniem organu nadzoru, w kontekście ocenianej uchwały, na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie wyroku NSA z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, w którym stwierdzono: „Zasadny jest zarzut wymieniony w pkt 6 osnowy skargi kasacyjnej. Zgodnie z regulacją zawartą w § 11 ust. 2 : «Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości ustalonych rat, pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami od pierwotnego terminu wymagalności». Regulacja ta nie mieści się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie zawiera delegacji do określania

skutków niepłacenia w terminie określonych rat. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w akcie udzielenia ulgi. Innymi słowy unormowania § 11 ust. 2 uchwały odnoszą się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 u.f.p. taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem a wierzycielem”.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, zdaniem organu nadzoru niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy czy też „ugody” nie miały wpływu na treść wzajemnych zobowiązań z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronnie prawa i obowiązki dla obu stron umowy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy. Kształtowanie postanowień umowy, w tym praw i obowiązków jej stron, w razie braku przeciwnego, wyraźnego i nie budzącego wątpliwości unormowania ustawowego, powinno mieć miejsce przy zawieraniu szeroko pojmowanej umowy (w ramach wzajemnego składania przez dane podmioty stosownych oświadczeń woli), a nie w uchwale podejmowanej przez radę gminy (podobne stanowisko zaprezentowano w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 13 listopada 2024 r., III SA/Po 378/24).

Tym samym w ocenie organu nadzoru przepisy § 7 ust. 4 zdanie czwarte oraz § 8 ust. 4 uchwały naruszają w sposób istotny regułę swobody umów, wynikającą z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), i z tego względu konieczne jest ich wyeliminowanie z obrotu prawnego. Należy przy tym zwrócić uwagę na ich wtórną, następczą funkcję w stosunku do zawartego porozumienia czy też „ugody” wierzyciela i dłużnika. Odnoszą się one bowiem do konsekwencji okoliczności mających nastąpić już po zawarciu takiego porozumienia, a nie do zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy. Powyższe oznacza z kolei równocześnie, że wykraczają one poza delegację wynikającą z art. 59 ust. 2 ustawy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Tarnowo Podgórne
Wójt Gminy Tarnowo Podgórne