



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 7654

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1013.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr CIX/533/23 Rady Miasta Łęczyny z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Łęczyny lub jego jednostkom organizacyjnym, mającym charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270), dalej jako: „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Łęczyny podjęła uchwałę Nr CIX/533/23 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Łęczyny lub jego jednostkom organizacyjnym, mającym charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, 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 7 września 2023 r.

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

Organ nadzoru pismem z dnia 25 września 2023 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta Łęczyny o udzielenie informacji, czy organ gminy stosownie do art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgłosił projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

W odpowiedzi doręczonej organowi nadzoru w dniu 29 września 2023 r. organ wykonawczy Gminy stwierdził, iż projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów natomiast nie został zgłoszony ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, ponieważ nie ma charakteru pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie.

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 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. Natomiast, jak wynika z ust. 2 i ust. 3 ww. przepisu 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. 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.

Jednocześnie zgodnie z przepisem art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.” Zgodnie zaś z przepisem art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy: „Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy”.

Jak wynika z treści pisma projekt uchwały nie został zgłoszony do zaopiniowania właściwemu ministrowi do spraw rolnictwa.

W tym miejscu wskazania wymaga, iż w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała przewiduje udzielenie pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie, wskazując w § 7 ust. 2 uchwały:

2. Podmiot ubiegający się o udzielenie ulgi w spłacie należności mających charakter cywilnoprawny stanowiących pomoc de minimis zobowiązany jest do złożenia wraz z wnioskiem:

1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie otrzymanej w tym okresie albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;

Organ nadzoru zauważa, że w świetle ww. przepisu art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej warunkiem podjęcia uchwały, której przedmiotem będzie udzielanie pomocy publicznej *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie jest zgłoszenie jej projektu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Niedopełnienie tego obowiązku narusza w sposób istotny powołany wyżej przepis ustawy i w konsekwencji czyni tę uchwałę nieważną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Go 1291/10, opubl. CBOSA).

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

Konkludując, stwierdzić należy, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom, co w rozpatrywanej sprawie prawdopodobnie nie miało miejsca.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje również potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 października 2016 r. (sygn. akt II SA/Lu 472/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w którym stwierdzono, że Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. (...).

Niezależnie od powyższego 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 lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa,

skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego, tj. nie określa sposobu udzielania ulg.

W przepisie art. 59 ust. 2 ustawy wskazano, że organ stanowiący ma określić szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Przez „zasady” należy rozumieć „reguły, normy postępowania” (Sobol E. (red.); Mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 1123), „sposób” rozumiany jest jako „określona metoda, forma wykonania, ujęcia czegoś; maniera, styl” (Sobol E. (red.); Mały słownik..., s. 870), natomiast „tryb”: to „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system” (Sobol E. (red.); Mały słownik ..., s. 954).

Z powyższego wynika, że zasady udzielania ulg to pewne ogólne reguły ich przyznawania, tryb ich udzielania oznacza konieczność uregulowania procedury, sekwencji zdarzeń, która prowadzi do udzielenia ulg, natomiast sposób ich udzielenia to forma rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy (np. w drodze porozumienia, ugody, jednostronnego oświadczenia woli). Sposób odnosi się do sposobu złożenia oświadczeń woli przez wierzyciela i dłużnika (sposób rozstrzygnięcia w zakresie udzielenia ulgi). Należy przy tym pamiętać, że w zakresie sposobu udzielania ulg z uwagi na cywilnoprawny charakter należności zastosowanie znajdują wyłącznie reguły przewidziane w przepisach prawa cywilnego. Z uwagi na wymóg wywołania przez ulgę skuteczności wygaśnięcia lub zmiany stosunku cywilnoprawnego łączącego strony uchwała nie może w tym zakresie zmieniać regulacji przewidzianych w Kodeksie cywilnym (por. Majka P. [w:] Ofiarski Z. (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, opubl. WKP 2020).

W analizowanej uchwale określono zasady oraz tryb udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy. Uchwała nie zawiera natomiast sposobu udzielania tych ulg, tj. sposobu rozstrzygnięcia o udzieleniu ulgi, inaczej sposobu złożenia oświadczeń woli w tym przedmiocie, co oznacza, że Rada nie wypełniła upoważnienia ustawowego. Stanowi to istotne naruszenie prawa, tj. art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto uchwała zawiera również inne wady prawne.

Rada w sposób nieprawidłowy określiła przesłanki umarzania z urzędu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. W § 4 uchwały Rada przyjęła:

Należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane z urzędu, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 i art. 59 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Rada wskazała tu na przesłanki określone w art. 56 ust. 1 i art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy. Tymczasem z art. 59 ust. 3 ustawy wynika, 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. Z powyższego wynika, że stosowanie ulg z urzędu możliwe jest tylko w przypadkach określonych w art. 56 ust. 1 ustawy. Rada zatem w sposób nieprawidłowy wskazała w § 4 uchwały na możliwość umarzania z urzędu należności w przypadkach określonych w art. 59 ust. 1, 2, 3 ustawy. W art. 59 ust. 1 ustawy mowa jest o przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym. Przesłanka interesu publicznego wymieniona jest w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy i Rada zdecydowała już o jej stosowaniu przy umarzaniu należności z urzędu odwołując się w § 4 uchwały do art. 56 ust. 1 ustawy. Natomiast ważny interes dłużnika nie może stanowić stosowania ulg z urzędu, bowiem nie jest wymieniony w art. 56 ust. 1 ustawy, do którego odwołuje się art. 59 ust. 3 ustawy. Z kolei regulacje przepisów art. 59 ust. 2 i 3 ustawy nie określają przesłanek stosowania ulg, zatem odwołanie się do nich w § 4 uchwały jest bezprzedmiotowe.

Dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie należy ocenić jako sprzeczne z prawem i naruszające powszechnie obowiązujący porządek prawny. Takie działanie oznacza bowiem modyfikację przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Tym samym § 4 uchwały w zakresie zwrotu „i art. 59 ust. 1, 2, 3” musi być oceniony jako naruszenie art. 59 ust. 2 i 3 ustawy.

Przepisem § 5 ust. 9 uchwały Rada postanowiła, że *W przypadku niedokonania przez dłużnika spłaty w wyznaczonym terminie odroczonej należności pieniężnej mającej charakter cywilnoprawny lub dwóch przypadających 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.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 ustawy 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 dokumencie udzielenia ulgi. Innymi słowy unormowania § 5 ust. 9 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 ustawy taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r. Sygn. akt I GSK 235/21).

W § 10 uchwały Rada przyjęła: 1. Kierownicy, Dyrektorzy jednostek organizacyjnych Gminy Łędziny zobowiązani są do przedkładania Burmistrzowi Gminy Łędziny 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 wg wzoru stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.

2. W przypadku gdy przyznana ulga stanowi pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie Kierownicy, Dyrektorzy podległych jednostek organizacyjnych, Kierownicy Referatów, Samodzielne Stanowiska zobowiązani są dodatkowo do przekazywania Burmistrzowi Gminy Łędziny informacji o treści i formie o której mowa w przepisach w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w terminie 4 dni od dnia udzielenia ulgi.

Z treści art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy nie wynika kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania na podmioty uprawnione do udzielania ulg obowiązku składania okresowych sprawozdań w zakresie przyznanych ulg.

Kompetencja ta nie wynika również z przepisów ustrojowych zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Należy jednak zwrócić uwagę na brzmienie przepisów art. 33 ust. 3 i 5 tej ustawy, które stanowią, że Kierownikiem urzędu jest wójt. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z powyższego wynika, że możliwość nałożenia na kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku sprawozdawczego w zakresie ulg udzielonych w trybie przedmiotowej uchwały posiada organ wykonawczy gminy, w ramach zwierzchnictwa służbowego.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 roku, sygn. akt I SA/Gl 298/13, gdzie Sąd podkreślił, że: Przepis art. 59 ust. 2 u.f.p. nie wprowadza możliwości nakładania przez radę gminy obowiązków sprawozdawczych na kierowników podległych jednostek organizacyjnych. Nie mieści się to w ramach przewidzianej przepisem delegacji ustawowej do działania dla rady. 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 powyższe, regulacja przyjęta w treści § 10 uchwały wraz z załącznikiem do uchwały stanowi naruszenie art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, § 2 pkt 2, 4, 5, 6 uchwały jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje: Ilekroć w uchwale jest mowa o:

2) jednostkach organizacyjnych – rozumie się przez to jednostki budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury Gminy Łędziny;

4) ważny interes dłużnika – rozumie się przez to sytuację społeczną lub gospodarczą dłużnika, w której zapłata długu bądź jego części mogłaby zagrozić egzystencji dłużnika lub osób będących na jego utrzymaniu;

5) podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą – rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej prowadzące działalność gospodarczą bez względu na sposób finansowani;

6) należnościach – rozumie się przez to wymagalne wierzytelności pieniężne przypadające od dłużnika wraz z należnymi odsetkami i kosztami dochodzenia należności według stanu na dzień umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty, a jeżeli należność główna została zapłacona – sumę odsetek i kosztów ich dochodzenia.

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). 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 wprowadzi 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 o finansach publicznych, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem należności (np. art. 34 ust. 1 pkt 8, art. 59 ust. 1 ustawy), ważnego interesu dłużnika (np. art. 57 pkt 1 ustawy) oraz pojęciem zobowiązanego prowadzącego działalność gospodarczą (art. 64 ust. 2 ustawy – w miejsce podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą) przy czym ich nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu: „należność”, „ważny interes dłużnika”, „podmiot prowadzący działalność gospodarczą” 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.

Odnosnie do pojęcia „jednostek organizacyjnych” wskazać należy, iż z art. 59 ust. 1 ustawy wynika, że znajduje on zastosowanie do należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, które przypadają jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, pkt 4 i pkt 13 ustawy. Przyjąć zatem należy, że przez jednostki organizacyjne należy rozumieć: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie wyrażenia „jednostka organizacyjna”, to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w kontrolowanej uchwale definicji legalnej tego pojęcia tym bardziej, że w przyjętej definicji pominęła samorządowe zakłady budżetowe, a zatem dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisów ustawy.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. LEX nr 2520086).

Poza delegację wykracza również § 3 uchwały:

1. Przepisów uchwały nie stosuje się do należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, których zasad i tryb umarzania, odraczania terminów zapłaty oraz rozkładania na raty regulują odrębne przepisy.

2. Postanowień niniejszej uchwały nie stosuje się do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Gminie Łędziny ustawami, których umarzanie, odraczanie spłaty oraz rozkładanie na raty określają odrębne przepisy.

Powyższa reguła wynika jednak z hierarchii źródeł prawa wskazanej w art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Miasta nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do określenia, że akt prawa miejscowego ma pierwszeństwo (bądź nie) przed aktami prawnymi wyższego rzędu. Tym samym wskazanie w uchwale, że nie ma ona zastosowania, w sytuacji, gdy przepisy odrębne regulują umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty należności, stanowi naruszenie art. 87 Konstytucji RP i wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Zakres przedmiotowy uchwały wyznaczył sam ustawodawca w art. 59 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy. Zakresem tym objęte są „należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13”. Ponadto w art. 59 ust. 4 ustawy zastrzeżono, że *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*. Rada nie jest uprawniona do modyfikacji powyższych przepisów.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 CIX/533/23 Rady Miasta Łęczyny z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Łęczyny lub jego jednostkom organizacyjnym, mającym charakter cywilnoprawny oraz określania warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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