



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 kwietnia 2024 r.

Poz. 3355

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.381.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LXXX/1043/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Zabrze lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (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. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 marca 2024 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę nr LXXX/1043/24 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Zabrze lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta powołała: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 58 i art. 59 ust. 2 i 3 i art. 59a ust. 1 ustawy w związku z art. 2 pkt 7 i pkt 10, art. 3, art. 5 i art. 7 ust. 3, art. 37 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) oraz Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE. L.2023.2831) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2024 r. poz. 40).

Organ nadzoru pismem z dnia 15 kwietnia 2024 r. zwrócił się do Prezydenta Miasta Zabrze 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 18 kwietnia 2024 r. (pismo o znaku KSU-I.322.15.2024), Prezydent Miasta stwierdził: *W odpowiedzi na pismo nr NPII.4130.18.41.2024 z dnia 15 kwietnia 2024 roku informuję, iż projekt uchwały nr LXXX/1043/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Zabrze lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków*

*dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 26 lutego 2024 r. pod numerem pisma KSU-1.3222.7.2024 (w załączeniu kserokopia złożonego pisma).*

*W/w projekt uchwały nie dotyczył udzielania pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, w związku z czym odstąpiono od powiadomienia ministra do spraw rolnictwa.*

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 25 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

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 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. 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 uprawnione 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 ocenie Prezydenta Miasta *projekt uchwały nie dotyczył udzielania pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.*

Z powyższym twierdzeniem nie sposób się zgodzić. Należy bowiem zauważyć, że przepisem § 9 ust. 4 uchwały Rada Miasta postanowiła, że:

*4. Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:*

*1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, jaką otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis oraz oświadczenia o pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takich pomocy w tym okresie,.*

Powyższa regulacja prawna wskazuje, że kwestionowana uchwała swym zakresem obejmuje również kwestię udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie. W konsekwencji powyższego w ocenie organu nadzoru koniecznym etapem procedowania nad uchwałą było wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W świetle tego przepisu warunkiem ważnie podjętej 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, publ. CBOSA).

Należy stwierdzić, 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. (...).*

Mając na uwadze należy stwierdzić, że wobec treści § 9 ust. 4 uchwały – zaniechanie wystąpienia o opinię do właściwego organu administracji publicznej na etapie projektu, w sytuacji gdy przepis tego wymaga, jest naruszeniem procedury uchwałodawczej i stanowi o istotnym naruszeniu prawa, skutkującym stwierdzeniem nieważności w całości tak podjętego aktu.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy uznać także poszczególne przepisy uchwały.

W ocenie organu nadzoru, § 3 pkt 3, 4, 5 uchwały jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje:

*§ 3. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o:*

- 1) wierzycielu – rozumie się przez to Miasto Zabrze oraz jego jednostki organizacyjne;*
- 2) jednostki organizacyjne – rozumie się przez to jednostki budżetowe (w tym Urząd Miejski w Zabrzu) oraz samorządowe jednostki kultury;*
- 3) dłużniku – rozumie się przez to osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej;*
- 4) uldze – rozumie się przez to umorzenie w całości lub w części, odroczenie terminów spłaty lub rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Miastu Zabrze lub jego jednostkom organizacyjnym;*
- 5) należnościach pieniężnych – rozumie się przez to kwotę główną zobowiązań mających charakter cywilnoprawny wraz z odsetkami od nieterminowych płatności i kosztami dochodzenia tej należności, stanowiącymi należności uboczne, wg stanu na dzień złożenia wniosku o udzielenie ulg.*

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” (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 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. 34 ust. 1 pkt 8, art. 59 ust. 1 ustawy), dłużnika (np. art. 59 ust. 1 ustawy), 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”, „dłużnik”, 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.

Podobnie należy stwierdzić w przypadku próby zdefiniowania pojęcia „ulga”. Właściwe znaczenie pojęcia „ulga” nadaje art. 59 ust. 2 ustawy, stosownie do którego: *Organ stanowiący jednostki samorządu*

terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, (...). Z ustępu 1 natomiast wynika, 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.* Ponowne definiowanie tego pojęcia w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne.

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).

Za niezgodny z prawem należy uznać również przepis § 11 uchwały, zgodnie z którym: *Zobowiązuje się kierowników jednostek organizacyjnych do składania Prezydentowi Miasta Zabrze w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po zakończeniu danego kwartału informacji kwartalnych o wysokości umorzonych należności oraz udzielonych innych ulgach.*

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 r., sygn. akt I SA/Gl 298/13, gdzie Sąd podkreślił, że przepis art. 59 ust. 2 ustawy 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 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Dodatkowo należy wskazać na treść art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym: *Zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości w terminie:*

1) *do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału – kwartalną informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60;*

W konsekwencji skoro na Prezydencie Miasta Zabrze ciąży obowiązek upubliczniania powyższych informacji, to do jego swobodnego uznania i decyzji należy rozstrzygnięcie o sposobie ich pozyskania od pozostających wobec niego w podległości służbowej, kierowników jednostek organizacyjnych.

Mając na uwadze powyższe, regulacja przyjęta w treści § 11 uchwały stanowi naruszenie art. 59 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Przepisem § 15 ust. 2 uchwały Rada Miasta z kolei postanowiła, że: *Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości ustalonych rat, pozostała do spłaty należności staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami od pierwotnego terminu wymagalności.*

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 § 15 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 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).

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności nr LXXX/1043/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Zabrze lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, a także niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym – w całości, 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, 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**