



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2024 r.

Poz. 3674

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.404.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXX/998/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Racibórz lub jednostkom organizacyjnym Gminy Racibórz oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej, w części określonej w § 3 ust. 2 oraz § 6 ust. 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr LXX/998/2024 w sprawie szczegółowych zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Racibórz lub jednostkom organizacyjnym Gminy Racibórz oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 59 ust. 1-3, art. 59a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 59 ust. 1-ust. 4 ustawy:

1. 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 umarżane, 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

Z kolei art. 59a ust. 1 i 2 ustawy stanowi:

1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do należności powstałych w związku z realizacją:

- 1) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ;
- 2) programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.

Należy wskazać, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 i 59a ust. 1 ustawy, upoważnia organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego. 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że § 3 ust. 2 uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 2 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje: *Prezydent Miasta Racibórz może upoważnić kierowników jednostek organizacyjnych Gminy do umarzania, odraczania terminu zapłaty lub rozkładania należności pieniężnych na raty, jeżeli należność wobec jednostek nie przekracza kwoty 20.000 zł.*

Rada Miasta na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy była uprawniona do określenia szczegółowych zasady, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg. Wobec powyższego, to Rada, a nie Prezydent Miasta ma wyłączną kompetencję do wskazania organów (lub osoby uprawnionej) do udzielania przedmiotowych ulg. Dodatkowo należy wskazać, że z omawianej delegacji ustawowej nie można również wywieść kompetencji organu stanowiącego miasta do powierzenia Prezydentowi Miasta uprawnienia do udzielania upoważnień kierownikom jednostek organizacyjnych gminy w zakresie do umarzania, odraczania terminu zapłaty lub rozkładania należności pieniężnych na raty. Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, wymieniona wyżej regulacja uchwały nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe w zakresie wskazania organów (lub osoby uprawnionej) do udzielania ww. ulg, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 2 ustawy. Rada przeniosła przysługujące jej uprawnienie na Prezydenta Miasta, gdy tymczasem to z podjętej przez Radę uchwały jednoznacznie powinno wynikać, czy (a jeśli tak to którzy) kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych uprawnieni są do samodzielnego podejmowania decyzji w ww. opisanym zakresie.

Dalej należy zaznaczyć, że w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła przyznane jej upoważnienie w § 6 ust. 4 uchwały, w którym to przepisie przyjęła: *W przypadku odmowy przyznania wnioskowanej ulgi odsetki liczone są w pełnej wysokości do dnia dokonania wpłaty.*

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania sposobu naliczania odsetek w przypadku odmowy udzielenia ulgi, gdyż obejmuje to sytuacje po udzieleniu tej ulgi. Jak już wyżej wyjaśniono, Rada Miasta na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy była uprawniona wyłącznie do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organów lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg, a nie do określenia zasad postępowania (np. naliczania odsetek) w przypadku nieudzielenia ulgi. Oznacza to, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym przekroczył granice tego upoważnienia, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Racibórz w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 59 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 LXX/998/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobów i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Racibórz lub jednostkom organizacyjnym Gminy Racibórz oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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