



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 listopada 2024 r.

Poz. 7906

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.898.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 listopada 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/45/2024 Rady Gminy Łodygowice z dnia 17 października 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Łodygowice lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, w części określonej w § 4 ust. 1 zd. 2, § 4 ust. 4 oraz w ust. 5 zd. 2 (następującym po ust. 6), jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), 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 17 października 2024 r. Rada Gminy Łodygowice przyjęła uchwałę Nr VI/45/2024 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Łodygowice lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg, dalej jako „uchwała”.

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

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

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 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.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione 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.

Należy wskazać, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 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 przekroczono 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 § 4 ust. 4 oraz w ust. 5 zd 2 (następujący po ust. 6) uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy. Przepisem § 4 ust. 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *4. Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości ustalonych rat, a także – w przypadku odroczenia terminu płatności – jeżeli nie spłaci należności w odroczonej terminie lub spłaci należność tylko w części, pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami.*

Jednocześnie w § 4 ust. 5 (błędnie oznaczonym jako ust. 5, a który faktycznie powinien zostać oznaczony jako ust. 7, gdyż następuje po ust. 6) wskazano, że *5. Jeżeli umorzenie obejmuje tylko część należności, dłużnikowi wyznacza się termin zapłaty pozostałej części należności. W przypadku niedotrzymania terminu zapłaty pozostałej części należności całość staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami liczonymi od pierwotnego terminu wymagalności tej należności.*

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie umorzonej w części należności, odroczonej należności lub 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. Z treści § 4 ust. 4 oraz w ust 5 zd. 2 (następującego po ust. 6) uchwały jednoznacznie wynika, że odnosi się do następstw niedochowania zasad udzielonej ulgi w postaci umorzenia części należności, odroczenia terminu płatności oraz rozłożenia na raty należności. Jednakże w uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy taka regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Dodatkowo należy podkreślić, że omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r, sygn. akt I GSK 235/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy również uznać przepis § 4 ust. 1 zd. 2 uchwały, w którym Rada uznała, że: *W szczególności uzasadnionych przypadkach można wyrazić zgodę na spłatę należności pieniężnych rozłożonej na raty, na okres nie dłuższy niż 36 miesięcy.* Posłużenie się przez Radę pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” jest nieprecyzyjne i nie daje możliwości ustalenia jakie warunki należy spełnić, aby ubiegać się o możliwość rozłożenia płatności na raty na okres dłuższy niż 24 miesiące. Z uwagi na to, że uchwała ta stanowi akt wykonawczy do ustawy, doprecyzowane w niej powinny zostać wszelkie wymagane kwestie. Niniejsza uchwała nie spełnia natomiast takiego wymogu.

Delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy upoważnia organ uchwałodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwałodawczy musi uwzględniać treść normy upoważniającej, aby w sposób wyczerpujący została ona wykonana. Tymczasem

Rada przyjmując generalną klauzulę, jaką stanowi sformułowanie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, nie precyzując dokładnie, o jakie przypadki chodzi, w istocie przekazuje tę kwestię do dowolnego uznania w tym zakresie, organowi wykonującemu uchwałę. Takie natomiast działanie Rady Gminy, w ocenie organu należy uznać za niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji organu stanowiącego na podmiot wykonawczy.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/45/2024 Rady Gminy Łodygowice z dnia 17 października 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Łodygowice lub jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg – w części określonej na wstępie, 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, 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