



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2024 r.

Poz. 8584

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.953.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 grudnia 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 VII/34/24 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Radziechowy-Wieprz lub jej jednostkom organizacyjnym, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. art. 59 ust. 3 w zw. z art. 56 ust. 1 oraz w zw. z art. 59a ust. 1 ustawy 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 26 września 2024 r. Rada Gminy Radziechowy-Wieprz podjęła uchwałę Nr VII/34/24 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Radziechowy-Wieprz lub jej jednostkom organizacyjnym, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazany został m.in. art. 59 oraz art. 59a ustawy.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1, 2 i 3 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 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.

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.

Jednocześnie zgodnie z art. 59a ust. 1 ustawy:

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 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej albo większa od tego świadczenia.

Należy wskazać, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, upoważnia radę 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. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru analizowana uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego, tj. nie określa zasad 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...*, art. 59).

Tymczasem w § 4 ust. 2 i 2 uchwały Rada Gminy postanowiła:

§ 4. 1. Należność może być umorzona w całości albo w części jeżeli:

1) osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6.000 zł.

2) osoba prawna – została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie,

3) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne,

4) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji,

5) zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny,

6) jeżeli należność nie przekracza kwoty 100,00 zł, a przewidywany koszt dochodzenia należności w postępowaniu sądowym i egzekucyjnym byłby niewspółmiernie wysoki.

2. Umorzenie należności może nastąpić na wniosek dłużnika albo z urzędu.

Powyższa regulacja odnosi się do realizacji delegacji ustawowej w zakresie art. 59 ust. 3 ustawy w zw. z art. 56 ust. 1 ustawy oraz do realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 59a ust. 1 ustawy. Rada była uprawniona do postanowienia o stosowaniu z urzędu ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych

w art. 56 ust. 1 ustawie, jak również mogła postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, a w przypadku należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy 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, jednakże ulgi te są stosowane tylko z urzędu.

Zatem w § 4 ust. 1 uchwały Rada Gminy nie zawarła żadnych zasad udzielania ulg na wniosek dłużnika. Jak już wyżej zostało podkreślone, wymienione w § 4 ust. 1 pkt. 1-6 uchwały zasady dotyczą tylko i wyłącznie ulg stosowanych z urzędu.

Konkludując, w analizowanej uchwale określono sposób oraz tryb udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy. Uchwała nie zawiera natomiast zasad udzielania tych ulg na wniosek, tj. ogólnych reguł ich przyznawania, co oznacza, że Rada nie wypełniła upoważnienia ustawowego. Stanowi to istotne naruszenie prawa, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt III SA/Gl 1078/23, publ. LEX nr 3716149).

Jednocześnie wskazać należy, że § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 59a ust. 1 ustawy.

Przepis art. 59a ust. 1 ustawy stanowi bowiem *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 albo większa od tego świadczenia, zaś Rada Gminy w § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały postanowiła że 6) jeżeli należność nie przekracza kwoty 100,00 zł, a przewidywany koszt dochodzenia należności w postępowaniu sądowym i egzekucyjnym byłby niewspółmiernie wysoki.*

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. W orzecznictwie sądowo administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania materii, która została uregulowana w obowiązujących przepisach prawa. Modyfikacja ogólnie obowiązujących przepisów prawa (ustawy), może wypaczyć ich sens. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę do podjęcia i nie może jej schodzić z pola widzenia, że musi ona też respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Tym samym, Rada Gminy, przyjmując regulację przedmiotowej uchwały, musi przestrzegać zakres przedmiotowy delegacji ustawowej oraz przestrzegać nazewnictwa, jaką posługuje się akt wyższego rzędu w upoważnieniu ustawowym.

W ocenie organu nadzoru § 2 pkt 1, 2, 4, 5, 6, 7 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W treści ww. regulacji uchwały postanowiono, iż:

§ 2. Ilekroć w uchwale jest mowa o:

1) należności – oznacza to cywilnoprawną należność pieniężną, obejmującą należność główną, odsetki, a także koszty procesu i koszty egzekucyjne należne Gminie Radziechowy-Wieprz bądź jej gminnej jednostce organizacyjnej,

2) dłużniku – oznacza to osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, posiadającej wobec Gminy Radziechowy-Wieprz bądź jej jednostki organizacyjnej zaległość w zapłacie należności,

(...)

4) uldze – oznacza to umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty należności,

5) przedsiębiorcy – oznacza to, podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na formę organizacyjno- prawną oraz sposób finansowania,

6) *ważny interes dłużnika* – rozumie się przez to sytuację finansową, majątkową, społeczną lub gospodarczą, w której zapłata długu bądź jego części mogłaby zagrozić dalszej egzystencji dłużnika, a w przypadku osób fizycznych również osób pozostających na jego utrzymaniu,

7) *interes publiczny* – rozumie się przez to potrzebę (dobro), zaspokojenie której powinno służyć zbiorowości lokalnej (mieszkańcom Gminy) lub całemu społeczeństwu, (...).

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 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej, ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). 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 Zasad techniki prawodawczej) – 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. 12, art. 15 ustawy), „dłużnika” (np. art. 56 ust. 2 ustawy), „przedsiębiorcy” (np. art. 35, art. 130 ustawy), „ważnego interesu dłużnika” (np. art. 57, art. 59 ustawy) czy „interesu publicznego” (np. art. 35, art. 56 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 „należności”, „dłużnik”, „przedsiębiorca”, „ważny interes dłużnika” czy „interes publiczny” 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi dotyczące definiowania pojęć w aktach prawa miejscowego należy analogicznie odnieść do definicji ulgi wskazanej w § 2 pkt 4 uchwały. Należy zaznaczyć, że w art. 59 ust. 2 ustawy stwierdza się, że organ uchwałodawczy określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. W ust. 1 wspomnianego art. 59 ustawy wymienia się natomiast: umarzanie należności, odraczanie terminów spłaty należności oraz rozkładanie na raty płatności należności. Tym samym przyjęć należy, że owe formy stanowią zakres przedmiotowy pojęcia „ulga”. Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie „ulgi”, to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w przedmiotowej uchwale definicji tego pojęcia.

Kolejno należy wskazać na § 4 ust. 9 i § 5 ust. 4 oraz § 5 ust. 5 zd. 2 uchwały, które stanowią:

§ 4 ust. 9. Jeżeli umorzenie dotyczy części należności, w porozumieniu oznacza się termin zapłaty pozostałej części należności oraz postanowienie, że w razie niedotrzymania ustalonego terminu zapłaty porozumienie wygasa w całości, a należność staje się natychmiast wymagalna.

§ 5 ust. 4. Jeżeli dłużnik nie spłaci należności odroczonej w terminie lub nie zapłaci w pełnej wysokości ustalonych rat, należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi, ustawowymi odsetkami za zwłokę obliczonymi od pierwotnych terminów płatności. Przez spełnienie terminu spłaty uważa się datę faktycznego wpływu należności na rachunek bankowy wierzyciela.

§ 5 ust. 5. (...) Nieuregulowanie podatku od towarów i usług we wskazanym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

W tym miejscu organ nadzoru wyjaśnia, że art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków braku dokonania zapłaty należności w odroczonej terminie płatności, niezapłacenia w terminie którejkolwiek z rat lub nie spłacenia należności albo jej części w określonym terminie bądź nie uregulowania podatku od towarów i usług. 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 wyżej wskazanych uchwały jednoznacznie wynika, że odnoszą się one 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 o finansach publicznych taka regulacja stanowi więc wykroczenie poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem. (por. wyrok NSA z 24.09.2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, CBOSA),

Jednocześnie należy wskazać, że nie jest jasne do jakiego rodzaju ulgi odnoszą się powyższe przepisy uchwały. Przepis art. 59 ust. 1 ustawy nie przewiduje ulgi w postaci wyznaczenia określonego terminu do spłaty należności lub jej części – wyznaczenie terminu spłaty należności lub jej części może mieć miejsce w ramach ulg w postaci odpowiednio odroczenia terminu spłaty, rozłożenia płatności należności na raty lub w przypadku umorzenia części należności, gdy potrzebne staje się wyznaczenie terminu zapłaty pozostałej do spłaty części należności. W tym miejscu można również zauważyć, że delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera upoważnienia do określania następstw braku zapłaty należności w określonym terminie, zarówno w sytuacji, gdy termin ten wynika z udzielonej ulgi, jak i w sytuacji, gdy nie jest z nią powiązany. Powyższa regulacja uchwały stanowi wykroczenie poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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 VII/34/24 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Radziechowy-Wieprz lub jej jednostkom organizacyjnym – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy