



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 2412

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.217.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/60/25 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Radziechowy-Wieprz 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:

- 1) § 3 ust. 3 lit. a w zakresie sformułowania: „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym”;
- 2) § 3 ust. 3 lit. c w zakresie sformułowania: „w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika (*pkt b, pkt c*)”, jako sprzecznej z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), zwanej dalej: *ustawą*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Radziechowy-Wieprz podjęła uchwałę XIII/60/25 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Radziechowy-Wieprz 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 wskazany został m.in. art. 59 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części 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 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.

Podkreślić należy, 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. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Wobec powyższego, Rada Gminy nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepisem § 3 ust. 3 lit. c uchwały Rada postanowiła, że:

„Na pisemny wniosek dłużnika (...) płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika (*pkt b, pkt c*).”.

W ocenie organ nadzoru przyjęte przez Radę w § 3 ust. 3 lit. c uchwały przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały ustalone z modyfikacją upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 1 ustawy. Należy wskazać, iż Rada uzależniła możliwość przyznania wskazanych ulg w spłacie należności od *względów społecznych lub gospodarczych, w szczególności możliwości płatniczych dłużnika*.

Tymczasem zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy tylko *w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym* należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty. Podkreślenia wymaga, iż pojęcia „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” (przesłanki wymienione w art. 59 ust. 1 ustawy) są terminami nieostrymi, które mają charakter klauzul generalnych. Oznacza to, że ich treść powinna być oceniana w kontekście konkretnej, indywidualnej sprawy przez organ do tego uprawniony w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Zastosowanie takich przesłanek zostało więc pozostawione uznaniu organu rozstrzygającego. Zatem rada nie może w żaden sposób określać i modyfikować przesłanek unormowanych w art. 59 ust. 1 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2021 r., I GSK 235/21 (opubl. CBOSA), wskazał, że: „[...] wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.f.p. wymienione są przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczaniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych i treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg (zob. wyroki WSA w Gliwicach z: 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 924/12; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 18/14). Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. tymi przesłankami są „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny”. Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (ważnego interesu dłużnika oraz interesu publicznego) w praktyce nastąpi bowiem najczęściej poprzez sformułowanie kolejnych przesłanek, również niemających precyzyjnego charakteru (będzie to z reguły wskazanie na sytuację majątkową, stan finansów, nadzwyczajne zdarzenie skutkujące utratą dochodu i.t.p.). Tym samym zawężona zostanie możliwość zastosowania ulg przez podmiot ich udzielający (zob. Zbigniew Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz do art. 59, wyd. II, opubl. WKP 2020)”.

W ocenie organu nadzoru, wskazanie w § 3 ust. 3 lit. c przedmiotowej uchwały niezgodnych z art. 59 ust. 1 ustawy przesłanek do zastosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, tj. *względów społecznych lub gospodarczych, w szczególności możliwości płatniczych dłużnika* – zamiast ważnego interesu

dłużnika lub interesu publicznego, stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 59 ust. 1 ustawy, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Kolejno, należy wskazać na przepis zawarty w § 3 ust. 3 lit. a uchwały, który stanowi, że:

„Na pisemny wniosek dłużnika należności mogą być umarzane w całości w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym.”.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że akty prawa miejscowego stanowią podstawowe akty wykonawcze, co implikuje (jak było to już wskazywane) oprócz zakazu modyfikowania, również zakaz powtarzania w ich treści uregulowań ustanowionych przez ustawodawcę. Z tego powodu przepis zawarty w § 3 ust. 3 lit. a uchwały w części w jakiej powtórzone zostały w nim ustawowe przesłanki udzielania ulg – tj. ważny interes dłużnika lub interes publiczny – należy uznać za naruszający art. 59 ust. 1 ustawy. Powyższe uchybienie należy zakwalifikować do istotnych naruszeń prawa, skutkujących koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej wyżej części.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy, przesłanki udzielania ulg zawarte w tym przepisie ustawy – tj. ważny interes dłużnika lub interes publiczny – odnoszą się do wszystkich sytuacji wskazanych w § 3 ust. 3 uchwały, to jest zawartych w lit. a, lit. b i lit. c.

Opisane uchybienia 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. CBOSA).

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 XIII/60/25 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Radziechowy-Wieprz 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, 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