



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.93.2023

Katowice, dnia 26 stycznia 2023 r.

Rada Miejska Cieszyna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/568/22 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych przypadających Gminie Cieszyn i jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych, w części określonej w:

- § 2, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*,

- § 3 pkt 1-8, § 5 ust. 3, § 6 ust. 5, § 7 ust. 1 w zakresie wyrazów „z zastrzeżeniem § 5 ust. 3” oraz § 7 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr XLVII/568/22 w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych przypadających Gminie Cieszyn i jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w dniu 27 grudnia 2022 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. 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.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przedmiotowa uchwała w § 2 stanowi, że *Przepisów niniejszej uchwały nie stosuje się do należności, których zasady, tryb umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty określają odrębne przepisy.* Powyższa reguła wynika jednak z hierarchii źródeł prawa wskazanej w art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2).* Rada Miejska nie jest uprawniona w drodze aktu prawa miejscowego do określenia, że akt prawa miejscowego ma pierwszeństwo (bądź nie) przed aktami prawnymi wyższego rzędu. Tym samym wskazanie w uchwale, że nie ma ona zastosowania, w sytuacji, gdy przepisy odrębne regulują umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty należności, stanowi naruszenie art. 87 Konstytucji RP i wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru zawarte w § 3 pkt 1-8 uchwały definicje pojęć "należności", "dłużnika", „wierzyciela”, "ulgi", „jednostki organizacyjnej”, „dniu udzielenia ulgi”, „ugodzie” są sprzeczne z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ 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" (tekst jedn. 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 o finansach publicznych, 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) i dłużnika (np. art. 56 ust. 2 ustawy), ugody (art. 54 a 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”, 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.

Natomiast w odniesieniu do pojęcia "ulga" wskazać należy, iż 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 kontrolowanej uchwale definicji tego pojęcia.

Należy także zauważyć, że regulacja § 3 pkt 6 uchwały stanowi także powtórzenie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy. W art. 59 ust. 1 mowa o *należnościach przypadającym jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy*. Jednostki organizacyjne wymienione w tych przepisach to jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury. Tym samym regulacja § 3 pkt 2 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

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).

Reasumując, Rada w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy. Jak wyżej wskazano, przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje, zatem § 3 pkt 1- 8 uchwały należy ocenić, jako istotnie naruszający art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

Dalej, organ nadzoru wskazuje, że przepis § 6 ust. 5 uchwały, zgodnie z którym: *Organ może uchylić się od skutku swojego oświadczenia o zastosowaniu ulg, jeżeli wyjdzie na jaw, że dowody, na podstawie których udzielono ulgi okazały się niezgodne ze stanem faktycznym lub dłużnik wprowadził organ w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę podjęcia stosownej decyzji należy ocenić, jako podjęty z przekroczeniem udzielonego Radzie upoważnienia z art. 59 ust. 2 ustawy*. Organ nadzoru zauważa, że regulacja zawarta w art. 59 ustawy dotyczy należności o charakterze cywilnoprawnym, a zatem zastosowanie znajdują tu stosowne unormowania ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) dotyczące wad oświadczenia woli, które nie mogą być recypowane do aktu prawa miejscowego, ani tym bardziej modyfikowane przez wprowadzanie innych regulacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. I SA/Gl 294/13, opubl. LEX nr 1342502, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r., sygn. I SA/Gl 298/13, opubl. LEX nr 1342503).

Rada Miejska Cieszyna, w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

Z § 5 ust. 3 uchwały wynika, że *W przypadku umorzenia części należności wyznacza się termin do spłaty pozostałej części należności z zastrzeżeniem, że w razie jego niedotrzymania oświadczenie woli dotyczące udzielonej ulgi traci moc i należność staje się wymagalna w całości wraz z należnymi odsetkami liczonymi od następnego dnia po upływie pierwotnego terminu płatności do dnia zapłaty*.

Z § 7 ust. 2 uchwały wynika, że *Jeżeli dłużnik, w terminie 1 miesiąca od wymaganego terminu spłaty należności objętych ulgą, nie ureguluje w pełnej wysokości wymaganych kwot, pozostała do spłaty należność cywilnoprawna, stanowiąca zadłużenie, staje się natychmiast wymagalna wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia następnego po upływie pierwotnego terminu płatności do dnia zapłaty włącznie*.

W ocenie organu nadzoru regulacje powyższe dotyczące skutków w zakresie natychmiastowej wymagalności należności lub jej części w sytuacji zaistnienia zwłoki w jej płatności oraz w sytuacji wpłaty należności w niższej wysokości niż wymagana, wykracza poza delegację z art. 59 ust. 2 ustawy. Z art. 59 ust. 2 ustawy wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi *szczególne zasady, sposób i tryb udzielania ulg*, a zatem nie sposób przyjąć, by określenie skutków w zakresie natychmiastowej wykonalności, o których mowa w § 5 ust. 3 i § 7 ust. 2 uchwały, mieściło się w pojęciu *udzielania ulgi*. Co więcej, skoro powyższa materia dotyczy należności cywilnoprawnych, to w przypadkach wskazanych w § 5 ust. 3 i § 7 ust. 2 uchwały zastosowanie winny znaleźć odpowiednie przepisy prawa cywilnego, a akt prawa miejscowego nie może w żadnym razie modyfikować przepisów rangi ustawowej.

Zaznaczyć należy, że wymienione regulacje obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać określone w akcie udzielenia ulgi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2021 r., sygn. akt I GSK 235/21).

W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych regulacje te stanowią wykroczenie poza delegację ustawową.

Z uwagi na istotne naruszenie prawa przez § 5 ust. 3 uchwały konieczne staje się zakwestionowanie uchwały w części określonej w § 7 ust. 1 w zakresie wyrazów „z zastrzeżeniem § 5 ust. 3”.

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/OI 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).

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 XLVII/568/22 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych przypadających Gminie Cieszyn i jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego