



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.655.2022

Katowice, dnia 13 lipca 2022 r.

Rada Gminy Kozy

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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/291/22 Rady Gminy Kozy z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Kozy i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych, w części określonej w § 2 pkt 2, 3 i 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), dalej jako "ustawa" w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 maja 2022 r. Rada Gminy Kozy podjęła uchwałę Nr XL/291/22 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Kozy i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych, dalej jako: *uchwała*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w dniu 13 czerwca 2022 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż 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 (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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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.*

W ocenie organu nadzoru zawarte w § 2 pkt 2, 3 i 4 uchwały definicje pojęć "dłużnika", "należności pieniężnych" i "ulgi" 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), 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 pieniężne”, „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. Ponadto Rada przez „dłużnika” – rozumie każdą *osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej*. Definicja ta nie odpowiada rozumieniu tego słowa, gdyż cechą charakterystyczną dłużnika jest posiadanie zobowiązania (długu) wobec wierzyciela na podstawie łączącego ich stosunku zobowiązaniowego, a na to w ww. definicji nie wskazano.

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 przyjąć 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.

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 § 2 pkt 2, 3, 4 uchwały należy ocenić, jako istotnie naruszający art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

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 XL/291/22 Rady Gminy Kozy z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Kozy i jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów 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