



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.179.2024

Katowice, dnia 8 marca 2024 r.

### Rada Gminy Kozy

#### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/439/24 Rady Gminy Kozy z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Kozy lub jednostkom organizacyjnym Gminy Kozy oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

#### Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 23 stycznia 2024 r. Rada Gminy Kozy, zwana dalej „Radą”, przyjęła uchwałę Nr LXII/439/24 w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Kozy lub jednostkom organizacyjnym Gminy Kozy oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę przyjęcia uchwały Rada wskazała, m.in. art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 9 lutego 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada wskazała, że: *Na wniosek dłużnika, w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny przypadające Gminie Kozy lub jej jednostkom organizacyjnym mogą być umarzane w części, rozłożone na raty w całości lub w części bądź termin spłaty całości lub części należności może zostać odroczony.*

W tym miejscu organ nadzoru pragnie zauważyć, że przesłanki uzasadniające zastosowanie ulg zostały określone w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego: *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.* Jak wyjaśnił WSA w Gorzowie Wielkopolskim [...] ustawowe uregulowanie przesłanek stosowania ulg

*powoduje, iż organ uchwałodawczy nie ma możliwości w uchwale ich zmiany, pominięcia lub dodania nowych. Pogląd ten uzasadniony jest tym, 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. u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.05.2023 r., II SA/Go 190/23, CBOSA).*

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że Rada nie miała kompetencji do tego, aby w odniesieniu do częściowego umarzania należności, rozkładania ich spłaty na raty oraz odraczania terminu spłaty wprowadzać inne przesłanki aniżeli określone ustawowo, tj. zaistnienie ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego.

Ponadto, w § 5 ust. 1 zd. 2 Rada postanowiła, że *W szczególnie uzasadnionych przypadkach można wyrazić zgodę na spłatę wierzytelności rozłożonej na raty, na okres nie dłuższy niż 24 miesiące.* 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.

Dodatkowo, zastosowana przez Radę konstrukcja wskazuje na przyznanie Wójtowi Gminy Kozy kompetencji do rozstrzygania o zasadach rozkładania należności na raty, podczas gdy z ww. przepisu jasno wynika, że kwestie te winny zostać określone wprost w uchwale Rady.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia także w § 5 ust. 2 uchwały, w którym wskazano, że: *Od należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, których termin płatności odroczone lub rozłożono spłatę na raty nie pobiera się odsetek ustawowych lub odsetek ustawowych za opóźnienie lub odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych za okres od dnia złożenia wniosku o udzielenie ulgi do upływu terminu zapłaty, chyba, że przy udzieleniu ulgi postanowiono inaczej.* W regulacji tej Rada scedowała na Wójta Gminy Kozy możliwość rozstrzygania o dochodzeniu albo odstąpieniu od dochodzenia odsetek od należności pieniężnych, nie określając jednak żadnych przesłanek, przesądzających o podjęciu przez Wójta określonej decyzji.

W dalszej kolejności uwagę zwrócić wypada na § 5 ust. 4 uchwały, wedle którego: *Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości ustalonych rat, a także – w przypadku odroczenia terminu płatności – jeżeli nie spłaci należności w odroczonym terminie lub spłaci należność tylko w części, pozostała do spłaty należność staje się natychmiast wymagalna wraz z należnymi odsetkami ustawowymi lub odsetkami za opóźnienie lub odsetkami ustawowymi za opóźnienie w transakcjach handlowych liczonymi od pierwotnego terminu płatności. Przez spełnienie terminu spłaty uważa się datę faktycznego wpływu należności na konto wierzyciela.*

W tym miejscu organ nadzoru wyjaśnia, że art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie 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. Innymi słowy, przytoczone wyżej unormowania uchwały odnoszą się 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 (por. wyrok NSA z 24.09.2021r., sygn. akt I GSK 235/21, CBOSA).

W § 1 ust. 2 uchwały Rada zastrzegła, że *Przepisów niniejszej uchwały nie stosuje się do należności o charakterze cywilnoprawnym, w przypadku których odrębne przepisy regulują umarzanie, odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty spłaty tych należności.* Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie są władne do określania, że akt prawa miejscowego ma pierwszeństwo (bądź nie) przed aktami prawnymi wyższego rzędu. Wymienione kwestie regulują akty wyższego rzędu, jest to zatem regulacja zbędna. (por. wyrok NSA z 24.09.2021 r., I GSK 235/21, CBOSA).

Poza powyższym przyjęte postanowienie posiada charakter wyłącznie informacyjny, podczas gdy w aktach prawa miejscowego winny być zamieszczane jedynie regulacje odznaczające się normatywnością. Jak podkreślił bowiem NSA w przywoływanym już wyżej orzeczeniu [...] *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego, informującego o tym jakie przepisy regulują zasady, sposoby i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. Informacje o regulujących daną materię obowiązujących przepisach prawa mogą być umieszczane na stronach internetowych, w ulotkach informacyjnych czy też w opracowanych na użytek mieszkańców wyciągach. [...] Należy również zwrócić uwagę na to, że zawarcie w uchwale wskazanych wyżej "informacji" może wywołać u adresatów tych norm wadliwe przekonanie, że normy te są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, a nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja jest nie dopuszczalna w świetle hierarchii źródeł prawa i stanowi nieuprawnione wiejcie prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy.*

W dalszej części uwagę zwrócić należy także na § 6 ust. 3-5 uchwały, w których Rada postanowiła, że:

3. *Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis albo pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:*

1) *wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis oraz pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w ciągu minionych trzech lat, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;*

2) *informacji o których mowa w art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 702);*

3) *informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz.U. z 2010 r. nr 53 poz. 311 z późn. zm.), informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz.U. z 2010 r. nr 121 poz. 810).*

4. *Całkowita wartość udzielonej dłużnikowi pomocy de minimis nie może przekroczyć równowartości kwoty, o której mowa w rozporządzeniach Komisji (UE) wymienionych w § 6 ust. 2.*

5. *Udzielenie pomocy de minimis potwierdza się wydaniem zaświadczenia o pomocy zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczenia o pomocy de minimis i pomocy w rolnictwie lub w rybołówstwie (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 350).*

Zdaniem organu nadzoru przyjęcie przez Radę powyższych regulacji stanowi wykroczenie poza przyznaną jej delegację ustawową. Jak wynika z art. 59 ust. 1 *in fine* ustawy o finansach publicznych organ stanowiący gminy został upoważniony jedynie do określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga w spłacie należności cywilnoprawnych będzie uznawana za takową pomoc. W upoważnieniu tym nie zawiera się więc możliwość regulowania kwestii związanych z samym prowadzeniem postępowania w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej.

Odnosząc się do przywoływanego już wyżej art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ nadzoru pragnie także zauważyć, że w myśl tego przepisu jednym z obligatoryjnych elementów uchwały staje się określenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną. W opinii organu nadzoru uchwała nie zawiera takowych warunków, a co za tym idzie, nie wypełnia delegacji ustawowej.

Zgodnie z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Z jednej strony oznacza to, że organy publiczne, a w tym Rada, mogą podejmować działania tylko wtedy i w takim zakresie, na jaki pozwala przepis ustawy,

zaś z drugiej z zasady tej wynika obowiązek organów do wypełniania określonej ustawowo delegacji. Przekroczenie takowej delegacji albo jej niewyczerpanie traktować natomiast należy jako istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Krakowie z 31.01.2018 r., II SA/Kr 1474/17).

Opisane powyżej uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/439/24 Rady Gminy Kozy z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie Kozy lub jednostkom organizacyjnym Gminy Kozy oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego