



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.125.1.2024.AK1

Wrocław, 31 lipca 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4. ust. 1 pkt 5 we fragmencie „zachodzi ważny interes dłużnika”, uchwały Nr IV/21/24 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mający charakter cywilnoprawny przypadających Radzie Miejskiej Stronia Śląskiego lub jej jednostkom podległym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych.

Uzasadnienie

Rada Miejska Stronia Śląskiego, powołując się na art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 26 czerwca 2024 r. uchwałę Nr IV/21/24 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Stronie Śląskie lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organów do tego uprawnionych, zwaną dalej także „uchwałą”.

Uchwała została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego platformą ePuap w dniu 1 lipca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie: §4 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „zachodzi ważny interes dłużnika” uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), polegającym na modyfikacji i wykroczeniu poza upoważnienie ustawowe wskazując, że należności mogą być umarzane w całości, jeżeli zachodzi ważny interes dłużnika.

Uchwałą IV/21/24 Rada Miejska Stronia Śląskiego określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Stronie Śląskie lub jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu lub osoby do tego uprawnionej, realizując upoważnienie ustawowe z art. 59 ust. 1, ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: „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 uprawnione 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.”.

Odnosząc się do wyżej cytowanego art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych rada gminy może postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, (umarzenie, odroczenie płatności, rozłożenie płatności na raty), lecz jedynie w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a więc m.in. w przypadku gdy zachodzi interes publiczny (art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy finansach publicznych).

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska Stronia Śląskiego w §4 ust. 1 określiła przypadki, w których może nastąpić umorzenie należności z urzędu, wskazując: „Należności mogą być umarzane w całości 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 kwota wartości 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 nie posiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji, 5) zachodzi ważny interes dłużnika lub interes publiczny.”.

Należy jednakże zauważyć, że zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, określającym dopuszczalne przypadki zastosowania umorzenia należności z urzędu, umorzenie jest możliwe gdy zachodzi interes publiczny. Rada Miejska Stronia Śląskiego zmodyfikowała więc dopuszczalną okoliczność zastosowania umorzenia należności cywilnoprawnych z urzędu z art. 56 ust. 5, wykraczając poza ustawowe upoważnienie wskazując, iż należności mogą być umarzone w całości jeżeli zachodzi ważny interes dłużnika, podczas gdy ustawodawca wskazuje jedynie na interes publiczny. Nadto należy wskazać, iż Rada Miejska Stronia Śląskiego nie wskazała, iż należności mogą być umarzone z urzędu.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 24 września 2021r., I GSK 235/21 wskazał, iż: „Treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby w drodze aktu prawa miejscowego wprowadził dodatkowe kryteria warunkujące możliwość skorzystania z ulgi. Delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych upoważnia organ uchwałodawczy do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg. Realizując kompetencję, organ uchwałodawczy musi uwzględniać treść normy upoważniającej. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, bez możliwości dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Rada gminy może zatem w granicach przyznanych jej kompetencji uregulować takie zagadnienia jak, np. ilość rat, na które należności mogą być rozkładane, długość terminów odraczania należności, reguły formalnoprawne udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, przy ich dostosowaniu do uwarunkowań organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego”. A zatem należy wskazać, że Rada Miejska Stronia Śląskiego nie ma żadnej dowolności w zakresie tworzenia modyfikacji przepisów normujących materię nim objętą, tzn. nie ma upoważnienia do modyfikacji przepisu ustawy wskazując, że „należności mogą być umarzone w całości jeżeli zachodzi ważny interes dłużnika”. Zatem charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie cytowanego przepisu przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Jest niedopuszczalne, by przepisy prawa miejscowego wykraczały poza unormowania ustawowe.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 października 2017 r., III SA/Po 720/17: „Przepis art. 56 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) wprost odnosi się do należności tzw. państwowych, natomiast do należności jednostek samorządu terytorialnego przepis ten stosuje się jako odesłanie zawarte w art. 59 ust. 3 ustawy, uprawniającym radę gminy do postanowienia o możliwości umarzania należności cywilnoprawnych z urzędu w okolicznościach określonych w art. 56 ust. 1 ustawy. Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na to, że umorzenie należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w art. 56 ust. 1 ustawy.”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, a każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Równocześnie na podstawie art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że rada gminy nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/WR_2761/95, nie opubl.).

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Ponadto należy wskazać, że na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, to wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1. Ustawodawca określił w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych katalog przesłanek warunkujących umorzenie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. Sytuacje wskazane w tym przepisie są już unormowane i nie mogą być regulowane ponownie przez prawodawcę lokalnego.

Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Wskazać należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 67/23).

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że tekst uchwały jest wewnętrznie sprzeczny.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05). Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowany fragment uchwały nie spełnia tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego.

Ustanowienie przez Radę Miejską w Stroniu Śląskim w § 4 ust. 1 pkt 5 w uchwale dodatkowych przesłanek w postaci umorzenia należności w całości, jeżeli zachodzi ważny interes dłużnika, jest przekroczeniem zakresu

upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych i stanowi istotne naruszenie prawa i wymaga stwierdzenia nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awiżeń