



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 03 marca 2025 r.

Znak:PNK.I.4130.33.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz.1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/94/2025 Rady Miejskiej w Wodzisławiu z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Wodzisław oraz jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny w części dotyczącej:

1. § 2 pkt 7 i 8;
2. § 4 ust. 4 i 5;
3. § 3 ust. 4.

UZASADNIENIE

W dniu 24 stycznia 2025 r, Rada Miejska w Wodzisławiu podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych przypadających Gminie Wodzisław oraz jej jednostkom organizacyjnym, mających charakter cywilnoprawny. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 20 lutego 2025 r, wszczął postępowanie nadzorcze i powiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wodzisławiu o zauważonych naruszeniach wyznaczając termin na zajęcie stanowiska w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała sprzeczna z prawem jest

nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. W piśmie z dnia 27 lutego 2025 r. znak: ORM.1510.5.2.2025 stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował, iż uchwała spełnia kryterium zgodności z prawem.

Podstawę materialnoprawną uchwały stanowił m.in.: art. 59 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.). Stosownie do treści przepisu art. 59 ust. 1 ww. 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. Ustęp 2. stanowi, iż 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. Zaś w ust. 3 reguluje, że 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.

Nadzorowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów

kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 28.01.2014 r., IV SA/Wr 629/13, Legalis).

Po dokonanej analizie prawnej uchwały pod względem zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Nadzorowany akt wykracza poza delegację ustawową w zakresie szeregu postanowień zawartych w akcie, mającym charakter prawa miejscowego. W § 2 uchwały dokonano zdefiniowania pojęć „ważny interes dłużnika” (§ 2 pkt 7), „ważny interes publiczny” (§ 2 pkt 8). W uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) potwierdza, iż 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. Zdefiniowanie w § 2 pkt 7 oraz pkt 8 pojęć „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” nastąpiło z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Pojęcia powyższe 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. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 24 września 2021 r. I GSK 235/21, w którym *„Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, że 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 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).” Podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 lutego 2024 r. I SA/Lu 11/24.

Reasumując, zdefiniowanie ww. pojęć w nadzorowanej uchwale, wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Organ uchwałodawczy gminy nie dysponował uprawnieniem do ich zdefiniowania. Rada Miejska bez wyraźnej delegacji ustawowej nie była uprawniona do nadawania znaczenia pojęciom ustawowym.

W § 4 ust. 4 uchwały Rada Miejska uregulowała „*W przypadku, gdy na wniosek dłużnika spłata należności pieniężnych zostanie odroczone lub rozłożona na raty, terminem zapłaty należności jest dzień, w którym zgodnie z zawartym porozumieniem powinna nastąpić zapłata należności, której spłatę odroczone albo poszczególnych rat, na jakie została rozłożona spłata należności.*” Zaś § 4 ust. 5 stanowi „*Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie albo w pełnej wysokości należności, której termin płatności odroczone, albo nie spłaci w pełnej wysokości ustalonych rat, należność pozostała do zapłaty staje się wymagalna natychmiast wraz z należnymi odsetkami od pierwszego terminu wymagalności do dnia zapłaty*”

Przepis art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zawiera delegacji do określania terminu płatności należności w przypadku, gdy na wniosek dłużnika spłata należności pieniężnych została odroczone lub rozłożona na raty. Regulacja dotycząca natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności, lub zapłaty w niepełnej wysokości obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w akcie udzielenia ulgi. W uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ww. ustawy przytoczone wyżej regulacje uchwały podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą także § 3 ust. 4 uchwały. Organ stanowiący uregulował w nim „*Umorzenie należności, za którą odpowiada solidarnie więcej niż jeden*

dłużnik, może nastąpić, gdy okoliczności uzasadniające umorzenie zachodzą co do wszystkich dłużników”. Powyższy paragraf stanowi modyfikację zapisu ustawowego art. 56 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu *„W przypadku gdy oprócz dłużnika głównego są zobowiązane inne osoby, należności, o których mowa w ust. 1, mogą zostać umorzone tylko wtedy, gdy warunki umarzania są spełnione wobec wszystkich zobowiązanych.”* W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji. Organ stanowiący nie jest uprawniony modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 września 2023 r. III SA/Kr 203/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2023 r. III SA/Po 194/23)

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2617958.7388062.9515996
Nazwa dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.33.2025
Data dokumentu	03.03.2025
Skrót dokumentu	F0CE6E1D3861EE0DC673DE6334EB04B73E61B829
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	03.03.2025 13:43:28
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.126.43.43.

Data wydruku: 03.03.2025

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Izabela Antoszevska-Mazur)