



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.594.2024

Katowice, dnia 27 czerwca 2024 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 13.III.2024 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie szczegółowych zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty wierzytelności Gminy Miasta Częstochowy oraz podległych jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Częstochowy z tytułu niepodatkowych należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702), a także z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 13.III.2024 w sprawie zmiany uchwały w sprawie szczegółowych zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty wierzytelności Gminy Miasta Częstochowy oraz podległych jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Częstochowy z tytułu niepodatkowych należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy: art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 12 pkt 11, art. 40 i art. 42 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 i 2 ustawy:

1. *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 umarzone, 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.*

Jednocześnie wskazania wymaga, iż zgodnie z przepisem art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej:

3. Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

3a. Projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Z powyższych przepisów wynika obowiązek zgłoszenia projektu programu - w przedmiotowym przypadku projektu uchwały - odpowiednio Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Należy podkreślić, że przepisy delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym obowiązany jest 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego trzeba wskazać, iż pismem z dnia 25 czerwca 2024 r. znak: NPII.4130.4.53.2024 zostało skierowane do Prezydenta Miasta Częstochowy zapytanie dotyczące zgłoszenia uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. W odpowiedzi - piśmie z Miasta Częstochowy z dnia 26 czerwca 2024 r. znak: KS.3155.32.2024 - wskazano, że uchwała nie została zgłoszona Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Z powyższego wynika, że Rada nie dopełniła obowiązku zgłoszenia projektu przedmiotowej uchwały, który wynika z ww. przepisu art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Skoro zatem obowiązek zgłoszenia jest elementem procedury podjęcia uchwały, to jego niewypełnienie prowadzi do powstania wadliwości prawnej uchwały na tyle istotnej, że uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.*

W tym miejscu należy wskazać dodatkowo na *Wyjaśnienia UOKiK dotyczące możliwych wariantów postępowania w odniesieniu do czasu obowiązywania uchwał przewidujących udzielanie pomocy de minimis zgodnie z rozporządzeniem KE nr 1407/2013 – stan na 18.10.2023 r. znak: DMP-1.52.146.2023 z dnia 18 października 2023 r.*, w których zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym jeśli chodzi o kwestie proceduralne, to zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o pomocy publicznej, projekt programu pomocowego (w przedmiotowym przypadku projekt uchwały) przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi UOKiK, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Podkreślić należy, że obowiązek zgłoszenia dotyczy nie tylko projektów nowych uchwał, ale również projektów ich nowelizacji w zakresie np. daty obowiązywania.

Kolejno, należy wskazać, zgodnie z treścią § 1 pkt 7 kwestionowanej uchwały, że Rada wykreśliła z uchwały pierwotnej (czyli uchwały Nr 647/LVII/2010 Rady Miasta Częstochowy z dnia 15 marca 2010 r. ze zmianami) § 12 ust. 5, który (w brzmieniu obowiązującym od 12 czerwca 2014

r.) stanowi, że: *Pomoc publiczna, o której mowa ust. 1. może być udzielana do dnia 30 czerwca 2021r. zgodnie Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352/1 z dnia 24.12.2013 r.).*

W tym miejscu należy wskazać, że § 12 ust. 1 uchwały pierwotnej odnosi się do udzielenia ulg w przypadkach określonych w § 5 ust. 1 pkt 6 (umorzenie wierzytelności jest uzasadnione ważnym interesem dłużnika) oraz § 7 ust. 1 (odroczenie termin zapłaty całości albo części wierzytelności, a także rozłożenie na raty płatność całości albo części wierzytelności, jeżeli przemawiają za tym udokumentowane trudności płatnicze dłużnika, interes Gminy Miasta Częstochowy lub jej jednostki organizacyjne nie stoi temu na przeszkodzie, a zastosowanie ulgi rokuje zapłatę wierzytelności w całości albo w części) niniejszej uchwały, które stanowią pomoc de minimis w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 z późn. zm.) oraz Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art.107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.Urz.UE L 352/1 z dnia 24.12. 2013 r.).

Mając zatem na względzie powyższe należy stwierdzić, że udzielanie powyższych ulg (pomocy publicznej), stanowiących pomoc de minimis, mogło być udzielane na mocy uchwały zmienianej do dnia 30 czerwca 2021 r., zatem wskazać należy, że przepisy dotyczące udzielania pomocy de minimis określone w § 12 uchwały pierwotnej (zmienianej) wygasły z dniem 1 lipca 2021 r., zatem dokonywanie ich zmiany w analizowanej uchwale zmieniającej jest bezprzedmiotowe.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że rozporządzenie KE nr 1407/2013 nie zmienia, ani nie przedłuża okresów obowiązywania aktów prawa krajowego, a jedynie daje taką możliwość ustawodawcy/uchwałodawcy krajowemu. Błędne jest tym samym przyjmowanie, że akt prawa unijnego (rozporządzenie Komisji Europejskiej), przedłuża obowiązywanie aktów prawa krajowego. Powyższe zostało wskazane w przywoływanym już powyżej piśmie: Wyjaśnienia UOKiK dotyczące możliwych wariantów postępowania w odniesieniu do czasu obowiązywania uchwał przewidujących udzielanie pomocy de minimis (...).

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że dokonanie przez Radę w § 1 pkt 3-7 nowelizacji przepisów odnoszących się do pomocy de minimis (§ 12 uchwał pierwotnej) jako już nieobowiązujących, należy uznać za przyjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, a 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 13.III.2024 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie szczegółowych zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty wierzytelności Gminy Miasta Częstochowy oraz podległych jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Częstochowy z tytułu niepodatkowych należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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