



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.773.2024

Katowice, dnia 25 września 2024 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE 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 59.VII.2024 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty wierzytelności Gminy Miasta Częstochowy oraz jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, w części określonej w:

- 1) § 2 pkt 1, 2 i 3, § 5 ust. 5, § 6 ust. 3, § 8 ust. 3 i 4, § 10 i § 11 uchwały,
- 2) § 4 ust. 5 uchwały w zakresie wyrazów: "*Niedotrzymanie terminu zapłaty pozostałej części wierzytelności skutkować może odstąpieniem od umorzenia, o czym należy pouczyć dłużnika na piśmie.*",

jako sprzecznej z art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. 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 22 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 59.VII.2024 w sprawie szczegółowych zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty wierzytelności Gminy Miasta Częstochowy oraz jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazany został m.in. art. 59 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 sierpnia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1, 2 i 3 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 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.*

Należy wskazać, że przepis delegacyjny, tj. art. 59 ust. 2 ustawy, upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

W ocenie organu nadzoru § 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W treści ww. regulacji uchwały postanowiono, iż:

Ilekrót w uchwale jest mowa o:

- 1) wierzytelności – oznacza to należność główną, odsetki za opóźnienie, należności uboczne, w szczególności koszty postępowania sądowego, egzekucyjnego, przy czym kwoty wierzytelności tego samego dłużnika wynikające z różnych tytułów nie ulegają kumulacji;*
 - 2) dłużniku – oznacza to osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej;*
 - 3) uldze – oznacza to umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu zapłaty wierzytelności;*
- (...).*

W ocenie organu nadzoru, 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 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej, ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę powiatowego, 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 Zasad techniki prawodawczej) – 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, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się pojęciem „wierzytelności” (np. art. 62, art. 209 ustawy), „dłużnika” (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 „wierzytelności”, „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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi dotyczące definiowania pojęć w aktach prawa miejscowego należy analogicznie odnieść do definicji ulgi wskazanej w § 2 pkt 3 uchwały. Należy zaznaczyć, że 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 przyjęć należy, że owe formy stanowią zakres przedmiotowy pojęcia "ulga". Skoro więc ustawodawca wyjaśnił znaczenie "ulgi", to Rada nie była uprawniona do zamieszczania w przedmiotowej uchwale definicji tego pojęcia.

W tym miejscu jednocześnie należy zauważyć, że w § 1 ust. 1 uchwały Rada wskazała, że w treści uchwały "wierzytelnościami" nazywa wierzytelności Gminy Miasta Częstochowy oraz jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. Pojęcie "wierzytelności" opisane w § 1 ust. 1 uchwały dotyczy tego, jaki rodzaj wierzytelności jest rozumiany pod tym wyrazem w treści uchwały i *de facto* odnosi się do treści art. 59 ust. 1 ustawy, nie ustanawiając definicji pojęcia wierzytelności (w przeciwieństwie do § 2 pkt 1 uchwały).

Kolejno należy wskazać na § 4 ust. 5 i § 8 ust. 3 i 4 uchwały, które stanowią:

§ 4 ust. 5. Jeżeli istnieją podstawy do umorzenia części wierzytelności, wyznacza się termin zapłaty pozostałej do uregulowania części wierzytelności. Niedotrzymanie terminu zapłaty pozostałej części wierzytelności skutkować może odstąpieniem od umorzenia, o czym należy pouczyć dłużnika na piśmie.

§ 8 ust. 3. Organ lub osoba, o której mowa w § 3 ust. 1 może uchylić rozstrzygnięcie dotyczące przyznanej ulgi, jeżeli:

- 1) dowody, na podstawie których udzielono ulgi okazały się fałszywe;*
- 2) rozstrzygnięcie nastąpiło w wyniku przestępstwa;*
- 3) dłużnik wprowadził organ uprawniony w błąd co do okoliczności, które stanowiły podstawę do udzielenia ulgi.*

§ 8 ust. 4. Uchylenie rozstrzygnięcia następuje w drodze jednostronnego oświadczenia woli.

W odniesieniu do powyższych regulacji uchwały należy wskazać, że art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania w przedmiotowej uchwale kwestii związanych z pozbawianiem („odstąpieniem od”, „uchylaniem rozstrzygnięć dotyczących”) udzielonych ulg. Z treści ww. przepisu jasno wynika, że Rada uprawniona jest jedynie do określania szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, a nie ich pozbawiania. Zatem w zakresie sformułowania: *Niedotrzymanie terminu zapłaty pozostałej części wierzytelności skutkować może odstąpieniem od umorzenia, o czym należy pouczyć dłużnika na piśmie*, zawartego w § 4 ust. 5 uchwały oraz w zakresie przepisów zawartych w § 8 ust. 3 i 4 uchwały, Rada przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 59 ust. 2 ustawy, co traktować należy jako istotne naruszenie prawa.

Następnie należy wskazać na § 5 ust. 5 uchwały, wedle którego:

§ 5 ust. 5. Jeżeli dłużnik nie dokona zapłaty wierzytelności w odroczonej terminie płatności lub nie zapłaci w terminie którejkolwiek z rat, na które wierzytelność została rozłożona, należność staje się natychmiast wymagalna w pełnej wysokości wraz z naliczeniem odsetek za cały okres zaległości i podlega windykacji zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W tym miejscu organ nadzoru wyjaśnia, że art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do określania skutków braku dokonania zapłaty należności w odroczonej terminie płatności, niezapłacenia w terminie którejkolwiek z rat lub nie spłacenia należności albo jej części w określonym terminie. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w dokumencie udzielenia ulgi. Z treści § 5 ust. 5 uchwały jednoznacznie wynika, że odnosi 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, co stanowi istotne naruszenie prawa. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w dokumencie

zawartym między dłużnikiem, a wierzycielem. (por. wyrok NSA z 24.09.2021r., sygn. akt I GSK 235/21, CBOSA),

Powyższe uwagi należy odnieść również do § 6 ust. 3 uchwały. Przepis ten stanowi:

§ 6 ust. 3. Jeżeli dłużnik nie spłaci wierzytelności albo jej części w określonym terminie, odpowiednio wierzytelność albo pozostała część wierzytelności staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi za cały okres zaległości. Za termin zapłaty przyjmuje się dzień wpływu środków finansowych na rachunek bankowy wierzyciela.

Jednocześnie należy wskazać, że nie jest jasne do jakiego rodzaju ulgi odnosi się powyższy przepis uchwały. Przepis art. 59 ust. 1 ustawy nie przewiduje ulgi w postaci wyznaczenia określonego terminu do spłaty należności lub jej części - wyznaczenie terminu spłaty należności lub jej części może mieć miejsce w ramach ulg w postaci odpowiednio odroczenia terminu spłaty, rozłożenia płatności należności na raty lub w przypadku umorzenia części należności, gdy potrzebne staje się wyznaczenie terminu zapłaty pozostałej do spłaty części należności. W tym miejscu można również zauważyć, że delegacja zawarta w art. 59 ust. 2 ustawy nie zawiera upoważnienia do określania następstw braku zapłaty należności w określonym terminie, zarówno w sytuacji, gdy termin ten wynika z udzielonej ulgi, jak i w sytuacji, gdy nie jest z nią powiązany. Powyższa regulacja uchwały stanowi wykroczenie poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolejno, w opinii organu nadzoru Rada Miasta Częstochowy przekroczyła delegację ustawową uchwalając § 10 i § 11 uchwały w następującym brzmieniu:

§ 10. Kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Częstochowy oraz kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy Miasta Częstochowy są zobowiązani przedkładać Prezydentowi Miasta Częstochowy za pośrednictwem Skarbnika Miasta sprawozdania o zakresie udzielonych ulg w okresach kwartalnych do 25 dnia miesiąca następującego po zakończonym kwartale.

§ 11. 1. Prezydent Miasta Częstochowy przedstawia Radzie Miasta Częstochowy informację o wysokości wszystkich udzielonych ulg w roku budżetowym w okresach kwartalnych.

2. Informacja jest sporządzana według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku kalendarzowego i przedstawiana Radzie Miasta Częstochowy w terminie do 20 marca następnego roku kalendarzowego.

Z treści art. 59 ust. 1, 2 i 3 ustawy nie wynika kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania na podmioty uprawnione do udzielania ulg obowiązku składania / przedstawiania kwartalnych czy zbiorczych sprawozdań / informacji w zakresie udzielonych ulg (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 roku, sygn. akt I SA/Gl 298/13).

Mając na uwadze powyższe, regulacje przyjęte w treści § 10 i § 11 uchwały stanowią przekroczenie delegacji zawartej w art. 59 ust. 2 ustawy i stanowią istotne naruszenie prawa, w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 59.VII.2024 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 sierpnia 2024 w sprawie szczegółowych zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty wierzytelności Gminy Miasta Częstochowy oraz jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny - w części określonej na wstępie, 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, 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