



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 2 grudnia 2021 r.

Poz. 4667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.423.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 listopada 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXV.344.2021 Rady Miasta Ełku z dnia 27 października 2021 r w sprawie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, **w części dotyczącej § 2 pkt 1 i 2, § 3 ust. 2, § 8, § 9 ust. 2, § 10 ust. 1 i 4 co do sformułowania „o którym mowa w § 4” oraz § 12 uchwały.**

Uzasadnienie

Przedmiotowym aktem Rada Miasta Ełku, na podstawie art. 59 ust. 1, 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, określiła szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania w całości, w części, lub odraczania, rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Miasto Ełk oraz jej jednostkom podległym od osób fizycznych, osób prawnych, a także jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.

W **§ 2 ww. uchwały** Rada Miasta Ełku zdefiniowała pojęcie należności (pkt. 1) i dłużnika (pkt. 2). Powyższe postanowienia uchwały, rażąco naruszają prawo.

Zasadniczo, dopuszczalne jest definiowanie w akcie prawa miejscowego pojęć, które są w nim używane. Powyższe doznaje ograniczenia, wynikającego m. in. 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, ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych.

W kontekście § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który stanowi, że 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, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia takim pojęciom bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg polegających na umarzaniu, odraczaniu terminów spłat lub rozkładaniu na raty płatności tych należności o charakterze cywilnoprawnym w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ww. ustawy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do ustalania w uchwale innych przesłanek umorzenia z urzędu niż przewidziane w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W **§ 3 ust. 2 uchwały** Rada Miasta postanowiła, iż przesłanki umorzenia należności określone w § 3 ust. 1 powinny być udokumentowane

w szczególności dokumentami wymienionymi w § 3 ust. 2 pkt 1-4 tej uchwały. Zdaniem organu nadzoru, ustawodawca nie przewidział możliwości określenia dokumentów, które potwierdzają wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Nie można zatem nałożyć obowiązku udokumentowania przesłanek z art. 56 ust. 1 ustawy bez wyraźnej podstawy prawnej. Uregulowanie w uchwale tej materii nie wynika wprost z treści tego przepisu. Regulacja z § 3 ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 59 ust. 3 w zw. z art. 56 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stanowisko takie zostało zajęte m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 24 września 2021 r. Sygn. akt I GSK 235/21.

W **§ 8 ust. 1 uchwały**, Rada Miasta przyjęła, iż należności będące przedmiotem ulgi stają się natychmiast wymagalne wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty, w przypadku, gdy zostanie ustalone, że:

1) dowody, na podstawie których Prezydent Miasta Ełku złożył oświadczenie o udzieleniu ulgi, okazały się fałszywe lub niepełne;

2) dłużnik wprowadził Prezydenta Miasta Ełku w błąd co do okoliczności uzasadniających złożenie oświadczenia woli określonej treści;

3) dłużnik nie spłacił należności pieniężnej w odroczonej terminie.

Natomiast w **§ 8 ust. 2 uchwały**, Rada Miasta ustaliła, że w przypadku, gdy dłużnik nie spłacił którejkolwiek z rat - niespłacona należność pieniężna staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami należnymi od pierwotnego terminu wymagalności do dnia zapłaty.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie mieszczą się w pojęciu zasad udzielania ulgi. Przepis art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie zawiera delegacji do określania skutków niepłacenia w terminie określonych rat. Regulacje dotyczące natychmiastowej wymagalności należności w przypadku zwłoki w jej płatności obejmują sytuacje po udzieleniu ulgi i powinny zostać uregulowane w akcie udzielenia ulgi. Innymi słowy unormowania §8 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 wykroczenie poza delegację ustawową. Omawiane kwestie mogą znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym między dłużnikiem a wierzycielem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 24 września 2021 r. Sygn. akt I GSK 235/21).

W **§ 10 ust. 1 uchwały** Rada Miasta przyjęła, iż umorzenie, odraczenie terminu zapłaty lub rozkładanie na raty płatności należności następuje po zbadaniu zasadności wniosku o którym mowa w §4 w formie pisemnej na podstawie przepisów prawa cywilnego (umowa, porozumienie, jednostronne oświadczenie woli), natomiast w **§ 10 ust. 4 uchwały** ustaliła, że odmowa umorzenia, odraczenia terminu zapłaty lub rozkładania na raty płatności należności następuje po zbadaniu zasadności wniosku o którym mowa w § 4 w pisemnej formie jednostronnego oświadczenia woli Prezydenta Miasta Ełku na podstawie przepisów prawa cywilnego. Po analizie postanowień przedmiotowej uchwały, organ nadzoru ustalił, iż odwołanie do § 4 uchwały jest błędne, gdyż przepis ten odnosi się do nie dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł. W związku z powyższym, organ nadzoru stwierdził nieważność powyższych postanowień uchwały, w zakresie sformułowania „o którym mowa w §4”, uznając, iż brak tego sformułowania nie wpłynie na rozumienie i wykonanie uchwały.

Natomiast konieczne stało się stwierdzenie nieważności w całości **§ 9 ust. 2 uchwały**. Przepis ten zawiera odwołanie do wielu przepisów uchwały, które nie istnieją, a treść kwestionowanego przepisu uchwały, bez powiązania z przepisami, do których jest odwołanie jest całkowicie niezrozumiała.

W §12 uchwały, Rada Miasta zobowiązała kierowników jednostek podległych do przedstawiania Prezydentowi Miasta Ełku rocznego sprawozdania o udzielonych ulgach w spłacie należności cywilnoprawnych na zasadach określonych w uchwale, do dnia 31 stycznia następnego roku po roku w którym udzielono ulgi.

Zdaniem organu nadzoru, art. 59 ustawy o finansach publicznych nie stanowi podstawy do regulowania przez organ stanowiący gminy, jakichkolwiek kwestii związanych z wykonywaniem uchwały i nakładaniem na kierowników jednostek organizacyjnych obowiązków - składania informacji związanych z realizacją kwestionowanej uchwały. W ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie takiej ulgi jest możliwe. Jednocześnie należy wskazać, iż z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż uprawnienia do

nakładania ewentualnie takiego obowiązku ma organ wykonawczy gminy, jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy - zwierzchnika służbowego - w stosunku do pracowników urzędu gminy i kierowników jednostek organizacyjnych gminy.

Podobne stanowisko, prezentują sądy administracyjne m. in. w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. sygn. akt: I SA/Gl 298/13 oraz z dnia 3 lipca 2018 r. sygn. akt: I SA/Gl 484/18 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2011 r. sygn. akt: III SA/Wr 335/11 i z dnia 14 lipca 2011 r. sygn. akt: III SA/Wr 230/11.

W tym stanie rzeczy, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki